Rapport de l'enquête sur la

Délivrance de permis de logement locatif dans la ville de Waterloo

27 mai 2013
ISBN: 978-1-4606-1875-2 (Print)
ISBN: 978-1-4606-1876-9 (HTML)
ISBN: 978-1-4606-1877-6 (PDF)

Ontario
Human Rights Commission
Commission ontarienne des droits de la personne

Rapport de l'enquête sur la délivrance de permis de logement locatif dans la ville de Waterloo

1. Sommaire

Le règlement municipal de la ville de Waterloo régissant la délivrance de permis autorisant les logements locatifs est entré en vigueur le 1er avril 2012. Entre autres, le règlement municipal établit des exigences relatives à la surface de plancher par personne, des exigences relatives à la surface de plancher brute, des frais d'autorisation et des régimes de réglementation distincts pour :

- les logements non occupés par leur propriétaire comportant jusqu'à quatre chambres
- les logements occupés par leur propriétaire comportant jusqu'à quatre chambres à louer
- les maisons de chambres (logements locatifs comportant plus de cinq chambres à coucher).

Il réglemente également :

- les maisons de chambres reconnues ayant un droit acquis
- les logements locatifs temporaires.

Des règlements de zonage connexes imposent des distances de séparation minimales ou des restrictions en matière de zonage sur certains logements locatifs occupés par plus de trois personnes.

La Commission ontarienne des droits de la personne (CODP) se préoccupait du fait que le régime d'autorisation de la Ville puisse être discriminatoire envers des groupes protégés par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le *Code*) et faire en sorte qu'ils perdent leur logement actuel ou aient plus de difficultés à se trouver un logement dans l'avenir. C'est pourquoi la CODP a entrepris une enquête pour en apprendre davantage.

Durant l'enquête, Des résidents de Waterloo se sont dits inquiets du fait qu'entre autres, les exigences relatives à la surface de plancher des chambres à coucher par personne, aux distances de séparation minimales, à la surface de plancher brute et aux coûts associés à l'obtention du permis pourraient réduire l'accès des étudiants, familles nombreuses et autres personnes protégées par le *Code* à des logements.

La CODP a enquêté sur ces questions et a fait part de ses préoccupations à la Ville.

La ville a adopté plusieurs mesures positives, dont certaines sont présentées dans le document de la CODP intitulé *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*. Par exemple :

- La Ville fait référence au *Code des droits de la personne de l'Ontario* dans son règlement municipal.
- La Ville a appliqué son règlement à toute la ville.
- La Ville a dit qu'elle fournirait aux locateurs de l'information à propos de leurs responsabilités aux termes du *Code des droits de la personne* de l'Ontario lorsqu'ils font une demande de permis pour leurs propriétés.
- Le règlement municipal de la Ville prévoit qu'avant de révoquer ou de suspendre un permis délivré, le directeur de l'application du règlement doit en envisager les conséquences pour les locataires.
- La Ville s'est engagée à mener un examen quinquennal de ses règlements municipaux d'autorisation et plans relatifs à l'hébergement, pour veiller à ce que le logement locatif suive la demande au sein de la collectivité et les besoins et objectifs de la population en matière de logement locatif.
- Outre son engagement envers un examen quinquennal de la situation, la Ville s'est engagée à surveiller les répercussions du règlement municipal et a indiqué que le personnel de la Ville directement concerné par la surveillance du programme de délivrance de permis autorisant les logements locatifs se rencontre chaque semaine. La Ville a également laissé savoir que si ces personnes déterminent que le règlement a des conséquences néfastes pour le marché du logement locatif à Waterloo (y compris des conséquences néfastes pour les groupes protégés par le *Code*), la Ville sera en position de réagir rapidement et de façon efficace.
- La Ville a affirmé qu'elle continuerait de sensibiliser les membres du public au règlement municipal.

La CODP félicite la Ville pour ces pratiques prometteuses et lui émet des recommandations plus tard dans ce rapport.

Cependant, la CODP continue de se préoccuper des répercussions possibles du régime de délivrance des permis autorisant le logement locatif de la Ville sur les groupes protégés par le *Code*.

Dans le cadre de son travail d'examen du caractère discriminatoire du règlement municipal régissant la délivrance de permis autorisant les logements locatifs de Waterloo, la CODP doit se pencher sur les aspects suivants :

1. Dans quelle mesure les composantes du régime de délivrance de permis autorisant les logements locatifs créent-elles une distinction qui entraîne un préjudice pour certaines personnes?
2. Dans quelle mesure ce préjudicie provient-il de l'association d'une personne à un motif de discrimination interdit par le *Code*?

La CODP conclut que les exigences du règlement d'autorisation de Waterloo relatives à la surface de plancher par personne entraîneront de la discrimination dans certaines situations et devraient être éliminées.

Bien qu'elle ait indiqué que le plan officiel qu'elle a récemment adopté ne contenait aucune limite relative aux distances de séparation minimales (DSM) et qu'elle entreprenait maintenant un examen de son règlement de zonage, qui inclut la prise en compte de distances de séparation minimales, la Ville n'a pas encore éliminer les distances de séparation minimales. La CODP conclut que le fait de demander que des logements locatifs non situés dans des immeubles ou des tours d'habitation soient positionnés à une certaine distance les uns des autres n'est pas justifié. La pratique est arbitraire et devrait être éliminée pour assurer le respect du *Code*.

Il est à note que la CODP utilise l'expression « minimum separation distance/distances de séparation minimales » tandis que la Ville de Waterloo utilise MSD/DSM. Le présent rapport utilise les deux termes.

Selon l'information reçue durant l'enquête, il ne semblerait pas que d'autres aspects du règlement municipal soient discriminatoires.

2. Méthodologie de l'enquête

L'enquête de la COPD avait pour but de déterminer si toute personne aurait fait l'objet de discrimination liée au *Code* dans le cadre du régime de délivrance de permis autorisant les logements locatifs en vigueur à Waterloo. L'enquête a été menée en vertu des paragraphes 29 c) et e) du *Code* qui autorisent la CODP à « entreprendre, diriger et encourager la recherche portant sur les pratiques discriminatoires et faire des recommandations en vue de leur prévention et de leur élimination » et à « procéder à des examens et à des enquêtes en ce qui concerne les situations de tension ou de conflit ».

Le mandat de la CODP englobe la protection des droits fondamentaux des personnes vulnérables en raison de leur âge, de leur état d'assisté social, de leur handicap, de leur état familial et d'autres facteurs. Les personnes vulnérables qui comptent sur les logements locatifs sont nombreuses. L'enquête visait à recueillir de l'information sur l'expérience de ces personnes face au règlement municipal de délivrance de permis autorisant les logements locatifs et sur les processus et politiques de réglementation des logements locatifs de la Ville.

2.1 Sondages et suivi des sondages

La CODP a eu recours à des sondages pour recueillir de l'information auprès des locataires, des locateurs et des organismes d'aide aux résidents qui cherchent un logement locatif. Les interventions directes ciblées pour ce projet consistaient à afficher les sondages sur le site Web de la CODP et à faire parvenir les sondages directement par courriel aux organismes d'aide aux groupes vulnérables de la collectivité de Waterloo.

Les soumissions anonymes n'étaient pas acceptées, mais la CODP s'est engagée à préserver la confidentialité des réponses. La CODP n'a pas fait part des sondages à des tierces parties.

Le sondage a eu lieu du 8 mars au 30 avril 2012. La CODP a reçu 228 sondages remplis par les résidents et organismes de Waterloo.

La CODP a mené des entrevues de suivi par téléphone et par courriel auprès de nombreux participants en 2012, et de nouveau au début de 2013.

Nous avions pour objectif de réunir les expériences vécues de la population quant à l'incidence du règlement municipal. Les sondages n'étaient pas conçus pour constituer un échantillon statistiquement représentatif de la collectivité, mais plutôt pour recueillir des données qualitatives. Les réponses ont fourni à la CODP des indications utiles sur les effets réels et potentiels du règlement municipal et sur le vécu des personnes qui ont répondu au sondage.

La CODP a obtenu le point de vue de locataires de tout âge, de tout horizon et de tout type de ménages. Des 66 locataires qui ont rempli le sondage, la moitié environ était des étudiants et la moitié était des personnes de 25 ans ou moins. Une majorité de personnes était célibataire, vivant dans une variété de types de ménages. Certaines personnes louaient une chambre d'une famille tandis que d'autres vivaient seules ou partageaient un logement avec un ou deux amis. D'autres encore vivaient dans un collectif de plusieurs personnes ou en maison de chambres. Plusieurs ont dit vivre avec une ou un conjoint et 11 locataires ont rapporté avoir une famille comptant six personnes à charge ou moins. Plusieurs ont indiqué qu'elles partageaient une chambre à coucher ou que d'autres membres du ménage partageaient une chambre à coucher. Environ le quart était locataires pour la première fois dans la Ville de Waterloo.

Les locateurs ayant répondu au sondage allaient du locataire qui sous-louait une chambre aux propriétaires de nombreux logements, en passant par des locateurs qui louaient une ou deux chambres dans leur maison. Un peu moins du tiers des locateurs participant au sondage vivaient dans le même édifice que leurs locataires et plus de la moitié n'avaient qu'une seule propriété.

2.2 Commentaires additionnels

La CODP avait affiché ses coordonnées sur son site Web pour quiconque aurait des questions ou des commentaires au sujet de l'enquête. En tout, elle a reçu 44 appels, lettres et courriels de personnes désirant lui présenter leur point de vue et préoccupations. Environ 20 de ces communications provenaient de propriétaires n'ayant pas de locataires ou de personnes qui ne s'identifiaient pas clairement comme locateurs ou locataires, qui exprimaient des points de vue divers sur le règlement municipal.

2.3 Documents divulgués par la Ville

En vertu de l'alinéa 31(7)a) du *Code*, la CODP a demandé que la Ville produise les documents à sa disposition qui ont trait à l'objectif du règlement municipal et à son application. La CODP a étudié les documents fournis par la Ville, notamment des documents concernant les consultations publiques, des rapports, des plaintes en lien avec règlement municipal, des procès-verbaux de réunions du conseil municipal et des courriels envoyés par les employés de la Ville et à ces derniers.

2.4 Correspondance avec la Ville

La CODP a correspondu avec la Ville pour réclamer plus de détails, le cas échéant, afin de veiller à ce que la position de la ville soit fidèlement représentée dans ce rapport.

2.5 Autre information

La CODP a analysé l'information recueillie dans les sondages et les commentaires additionnels, par suite aux divulgations de documents et lors des discussions avec la Ville. Elle s'est aussi penchée sur les données obtenues d'autres sources, dont des sources primaires et secondaires et des recherches en droit et en science sociale. Le rapport repose également sur de l'information recueillie durant les travaux antérieurs de la CODP en matière de logement, y compris des consultations à l'échelle de la province auprès de planificateurs, de groupes de locataires et un vaste éventail de membres du secteur du logement.

Le présent rapport est fondé sur toutes les soumissions et toute l'information revues par la CODP durant l'enquête.

3. Contexte

Dans le cadre de ses discussions avec la Ville à compter de la fin 2010, la CODP s'est dit préoccupée à plusieurs reprises du fait que le règlement municipal puisse cibler les personnes protégées par le *Code* ou avoir sur elles un effet négatif. Même si la Ville a apporté certains changements au moment d'adopter le règlement municipal, certaines préoccupations demeurent. La CODP a décidé de poursuivre son enquête.

3.1 Survol du règlement municipal de Waterloo régissant la délivrance de permis autorisant les logements locatifs

Le règlement municipal de la ville de Waterloo régissant la délivrance de permis autorisant les logements locatifs a été adopté en mai 2011 et est entré en vigueur le 1er avril 2012.

Le règlement municipal d'autorisation s'applique aux :

- Logements non occupés par leur propriétaire comportant jusqu'à quatre chambres (Classe A)
- Logements occupés par leur propriétaire comportant jusqu'à quatre chambres à louer (Classe B)
- Maisons de chambres (logements locatifs comportant plus de cinq chambres à coucher – Classe C).

Exigences d'obtention de permis de classes A, B et C :

	Nombre de chambres à coucher maximal	**Surface de plancher par personne des chambres à coucher**	**Surface de plancher brute**	**Autres exigences (pas toutes précisées ici)**
Classe A	Jusqu'à 4	7 mètres carrés	Pas plus de 40 % – chambres à coucher	
Classe B	Jusqu'à 4 en location	7 mètres carrés	Pas plus de 50 % – chambres à coucher	

Classe C	5 ou plus	7 mètres carrés	S/O	• L'immeuble ne peut pas avoir :
				  • plus de 600 mètres carrés
				  • plus de trois étages
				  • plus de 2 salles de bains
				  • plus d'une cuisine.
				• Toutes les chambres doivent avoir des portes pouvant être verrouillées.
				• Le propriétaire doit avoir conclu des baux écrits avec tous les locataires de plus de 16 ans.

À moins d'être renouvelé, un permis expire « le 31 jours de mai suivant la date d'émission ou de renouvellement du permis »[1].

Le règlement municipal prévoit des exemptions limitées au plafond de quatre chambres à coucher et aux exigences relatives à la surface de plancher brute pour les propriétés de classes A et B:

- Les propriétaires de logements locatifs qui, au 1er avril 2012, avaient déjà conclu des baux écrits avec cinq occupants pouvaient, jusqu'au 30 juin 2012, faire application pour un permis de Classe A pour un logement de cinq chambres à coucher (ou pour un logement de Classe B dans le cas d'un logement occupé par le propriétaire et comportant cinq chambres à coucher offertes en location). La disposition permettant de telles exemptions [prenait] fin le 31 décembre 2012 et [n'était] plus applicable après cette date »[2].
- Les logements locatifs qui sont conformes aux lois et règlements provinciaux et fédéraux, et tous les règlements municipaux, mais dont les chambres à coucher surpassent les exigences relatives à la surface de plancher brute, étaient admissibles jusqu'au 30 juin 2012 à un permis de Classe A (ou de Classe B si le propriétaire habitait le logement). Cependant, l'exemption est annulée si la surface de plancher brute des chambres augmente ou si le permis expire[3].

Le règlement municipal d'autorisation s'applique également aux :

- Maisons de chambres reconnues (Classe D)
- Logements locatifs temporaires (Classe E).

Exigences :

- Les unités locatives assujetties à un permis de maison de chambres aux termes de l'ancien règlement de la Ville relatif aux maisons de chambres peuvent obtenir un permis de Classe D en vertu d'un droit acquis (et n'ont pas à satisfaire les exigences de la Classe C décrites précédemment); par contre, le nombre de *chambres* à coucher ne peut pas dépasser le nombre de *personnes* permises par l'ancien permis et « [a]près l'expiration d'un permis de Classe D, personne ne peur faire de demande de permis de Classe D pour le logement locatif, ou obtenir d'une autre façon le renouvellement d'un tel permis pour le logement »[4].
- Les demandes de permis de Classe D (droits acquis) devaient être soumises avant le 30 juin 2012.

---

[1] *Règlement 2011-047, Being a by-law to provide for the licensing, regulating and governing of the business of residential rental units in the City of Waterloo (amended by By-law 2012-004)*, article 4.6.
[2] *Idem, Annexe 1, articles 2, 4 et 5 et Annexe 2, articles 2, 4 et 5.*
[3] *Idem, Annexe 1, articles 3, 4 et 5 et Annexe 2, articles 3, 4 et 5.*
[4] *Idem*, Annexe 4, paragraphe 1(d).

- Des permis temporaires non renouvelables de Classe E peuvent être octroyés pour une période maximale de 36 mois, à la discrétion de la ville.

Pour obtenir un premier permis, les locateurs doivent payer dans un premier temps à la Ville des frais .préliminaires de consultation de 68,15 $ et de frais d'autorisation allant de 374,82 $ à 757,30 $ (selon le type de logement). Par la suite, ils doivent renouveler le permis tous les ans (frais de renouvellement moins élevés que les frais du premier permis).

Selon le règlement municipal, la ville peut demander un certain nombre de documents par an, y compris :

- Une liste des locataires et leurs coordonnées
- Une preuve d'assurance
- Le certificat d'inspection des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation
- Une confirmation que le logement répond aux exigences de la *Loi sur le code du bâtiment* (et des règlements pris en application de cette loi, dont le *Code du bâtiment*), de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* (et des règlements pris en application de cette loi, dont le *Code de prévention des incendies*) et de la *Loi sur l'électricité* (et des règlements pris en application de cette loi, dont le *Code de sécurité relatif aux installations électriques*).

Selon le règlement municipal, la Ville peut demander un certain nombre de documents au moment de délivrer un permis pour la première fois et tous les cinq ans par la suite, y compris :

- Un certificat de vérification policière pour le propriétaire/demandeur
- Un certificat d'inspection de l'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE)
- Des plans d'étage
- Des plans d'entretien de la propriété et du stationnement, et de ramassage des ordures.

Les locateurs qui ne suivent pas le règlement municipal sont sujets à la perte ou à la suspension de leur permis, ou à une amende pouvant s'élever à 25 000 $ pour une première infraction (personne) ou à 50 000 $ pour une première infraction (corporation). Les amendes augmentent pour les infractions subséquentes.

Le règlement municipal stipule qu'avant de révoquer ou de suspendre un permis délivré, le directeur de l'application du règlement doit :

(a) tenir compte de l'impact sur les locataires de toute révocation ou suspension du permis;
(b) imposer des conditions à une telle révocation ou suspension de permis qui minimiserait l'impact négatif sur les locataires, notamment la

possibilité de prévoir un délai raisonnable avant que la révocation ou suspension du permis entre en vigueur afin de permettre aux locataires de trouver un nouveau logement ou de demander une indemnisation en cour ou auprès de la Commission de la location immobilière de l'Ontario[5].

3.2 Survol des dispositions connexes du règlement de zonage

Toutes les unités locatives (Classe A à E) qui sont occupées par plus de trois locataires sont qualifiées de « maisons de chambres » aux termes du règlement de zonage de la Ville :

> « *Maison de chambres* » [signifie] un immeuble ou une portion d'un immeuble conçu ou utilisé à des fins d'occupation résidentielle par un propriétaire qui offre le gîte contre rémunération ou autre forme de compensation directe ou indirecte à plus de trois autres personnes avec ou sans repas. Les maisons de chambres n'incluent pas les hôtels, motels, gîtes du passant, maisons de soins infirmiers, foyers de groupe et autres types d'établissements similaires autorisés, approuvés ou supervisés aux termes de toute loi générale ou spéciale.
>
> « *Maison de chambres* [–] *Classe 1* » [signifie] une maison de chambres qui occupe toute la superficie d'une immeuble et :
>
> (i) est occupée par quatre personnes ou plus en plus du propriétaire et de son propre ménage, ou
> (ii) est occupée par six personnes ou plus, dont aucune ne constitue le propriétaire ou son ménage.
>
> « *Maison de chambres* [–] *Classe 2* » [signifie] une maison de chambres [située] dans un logement occupé par quatre ou cinq personnes, dont aucune ne constitue le propriétaire ou son ménage[6].

Les maisons de chambres de Classe 1 sont incluses au nombre des usages acceptables dans certains secteurs de la ville de densité moyenne ou élevée. Ces propriétés doivent être approuvées par un comité de révision des plans d'implantation.

Les maisons de chambres de Classe 2 sont permises dans plusieurs secteurs de la ville de faible densité, mais des distances de séparation minimales s'appliquent. Par exemple, une maison de chambres de Classe 2 doit être située à 150 mètres ou plus de toute autre propriété de Classe 2 dans certains secteurs

---

[5] *Règlement 2011-047, Being a by-law to provide for the licensing, regulating and governing of the business of residential rental units in the City of Waterloo (amended by By-Law 2012-004)*; article 5.3.

[6] Règlements de zonage de la ville de Waterloo n° 1108 et 1418, tels que modifiés; articles 2.41.1 – 2.41.3 et 2.44.1-2.44.3, respectivement. Le texte qui figure dans un règlement mais pas dans l'autre est présenté entre crochets.

à faible densité, et à75 mètres ou plus de toute autre maison de chambres de Classe 2 dans certains secteurs à densité moyenne. Pour obtenir plus de renseignements sur cette question, consulter la section 4.2 du présent rapport, qui traite des distances de séparation minimales.

La Ville a élaboré un plan d'amélioration communautaire et adopté une modification au plan officiel et au règlement de zonage qui a des répercussions sur le logement dans le quartier de Northdale, lequel est adjacent aux universités de Waterloo et Wilfred Laurier. Cette initiative aura sans doute des répercussions sur les types de logements offerts dans ce secteur. Bien que l'initiative ait été adoptée par le conseil municipal de Waterloo, elle n'a pas encore été mise en œuvre et raison d'appels déposés auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. L'enquête de la CODP ne portait pas sur l'initiative de Northdale. La CODP n'a pas évalué l'interaction de cette initiative avec la délivrance de permis autorisant les logements locatifs ni cherché à obtenir de l'information sur ses répercussions sur les locataires de Northdale.

3.3 Motifs du règlement municipal

Depuis 1986, la ville de Waterloo a mené de nombreuses études sur la réglementation des logements locatifs. Des causes juridiques en rapport avec cette réglementation ont également eu lieu, et des modifications ont été apportées à la législation :

- En 1986, la Ville a adopté un règlement municipal relatif aux maisons de chambres à la suite d'une recommandation d'enquête de coroner sur le décès d'un étudiant durant un incendie. Le règlement municipal a été modifié en 2000. Aux termes du règlement modifié :
    - Les locateurs qui louaient un logement à quatre locataires ou plus devaient obtenir un permis et faisaient l'objet d'inspections-incendie
    - Les locateurs qui louaient un logement à un groupe formant une « unité résidentielle » (qualifiée entre autres d'« unité domestique singulière ») n'avaient pas besoin d'obtenir un permis[7].
- En 2003, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a déterminé que de nombreux logements situés dans un immeuble ancien et loués à des étudiants étaient admissibles à l'exemption relative aux « unités résidentielles » du règlement municipal de Waterloo visant les maisons de chambres. Pour déterminer si l'exemption s'appliquait, le tribunal s'est demandé si les lieux constituaient une « unité domestique singulière ». Selon le tribunal, le caractère distinct des unités domestiques singulières dépendaient du fait que les décisions concernant le contrôle des lieux

[7] Règlement municipal de la ville de Waterloo n° 86-121, *A By-Law to Provide for the Licensing, Regulating and Governing of Lodging Houses in the City of Waterloo*, tel que modifié par le Règlement 00-140, articles 2.4 et 3.3.

étaient prises ou non de façon collective. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario[8].

- En 2004, la Ville a lancé une étude sur le logement étudiant, suivie les années subséquentes de plusieurs études visant à examiner les programmes réglementaires de remplacement pour les maisons de chambres et les maisons locatives de plus petite capacité.
- Le 1er janvier 2007, la *Loi sur les municipalités* a été modifiée pour permettre la délivrance de permis aux unités locatives résidentielles.
- Dans un rapport de 2010, le personnel de la Ville a fait part de préoccupations quant au fait que des propriétaires de logements locatifs portaient peu d'attention aux directives de sécurité-incendie[9].
- Dans un rapport de 2011, le personnel de la Ville a indiqué :

> Selon le règlement municipal relatif aux maisons de chambres actuel, bon nombre des 4 300 propriétés qui n'ont pas de permis de fonctionnement pourraient ne pas nécessiter de permis. Cela est dû à des décisions juridiques ayant limité la portée du règlement municipal à un point tel que la législation actuelle est très inefficace lorsqu'il s'agit de régler des questions constituant une source de préoccupation à l'échelle de Waterloo[10].

En 2010, la Ville a annoncé qu'elle mènerait un examen des permis autorisant les logements locatifs. Elle a utilisé les nouveaux pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les municipalités* pour adopter un régime de délivrance de permis aux logements locatifs situés dans des immeubles de petite taille lorsqu'elle a adopté le règlement municipal de délivrance de permis autorisant les logements locatifs en 2011.

Le règlement indique qu'en réglementant les logements locatifs, la ville veut :

i. protéger la santé, la sécurité et les droits fondamentaux des locataires;
ii. assurer que certains services essentiels tels que la plomberie, le chauffage et l'eau courante sont fournis aux locataires;
iii. protéger le confort, la réputation et la stabilité des zones résidentielles[11].

---

[8] *Good v. Waterloo (City)*, CanLII 14229 (ON SC), aff'd 2004 CanLII 23037 (ON CA).
[9] *Rental Housing By-law Report PS-BL2011-001, page 6.*
[10] *Residential Rental Housing By-law, PS-BL2011-007, page 3.*
[11] *Waterloo Rental Housing Licensing Bylaw 2011-047, préambule.*

Santé et sécurité

L'établissement du règlement municipal semble reposer en grande partie sur le désir d'aborder des questions de santé et de sécurité. Dans un rapport de 2010, le personnel de la Ville a fait part de ses frustrations à l'endroit de l'ancien système :

> L'indifférence des propriétaires à l'égard des directives leur étant données constitue un défi de taille pour le service de prévention des incendies [qui administrait le règlement municipal en collaboration avec les divisions de zonage et des bâtiments]. Souvent, ces propriétaires poursuivent leurs activités en prétendant que [la] maison n'est pas une « maison de chambres » mais une « unité domestique singulière »[12].

À propos de la nouvelle approche du règlement municipal par rapport à la sécurité-incendie, la Ville a dit :

> ...Le nouveau régime de délivrance de permis continue d'inclure des inspections-incendie régulières. Au lieu d'inspections annuelles ou biannuelles de chaque logement à date préétablie, la Ville mène maintenant des inspections au hasard et fondées sur le risque. À la lumière d'un examen exhaustif de la question et des commentaires de professionnels de la sécurité-incendie compétents, la Ville est d'avis que ce changement améliorera la sécurité-incendie tout en affichant un meilleur rapport coût-efficacité (ce qui permettra de garder les frais d'autorisation et, par conséquent, les loyers peu élevés)[13].

Les résidents de Waterloo ont soulevé d'autres sujets de préoccupation liés à la santé et à la sécurité dans les logements locatifs, comme des cas de moisissures, de mauvaise ventilation et de chauffage inadéquat[14].

---

[12] *Rental Housing By-law Report PS-BL2010-001, page 6.*
L'examen du délégué du commissaire des incendies n°FM-0602 (28 juillet 2006) indique qu'en 2006 (après que le tribunal ait restreint la définition de « maisons de chambres » du règlement municipal de la Ville relatif aux maisons de chambres), un inspecteur des services de sécurité-incendie a rendu des ordres relativement à une maison, même si celle-ci ne constituait pas une maison de chambres. Les ordres ont été portés en appel et annulés pour les raisons suivantes :

- Lles étudiants qui occupaient le logement avait loué tout le logement et non des chambres individuelles dans une « maison de chambres »
- Lle paragraphe 22(1) de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie* interdit à tout inspecteur de rendre un ordre contre un bâtiment construit conformément au *Code du bâtiment*, auquel les dispositions du *Code de prévention des incendies* relatives à la modernisation de bâtiments existants ne s'applique pas
- Le fait que les locataires n'ont aucun lien de parenté n'accroît pas automatiquement les risques d'incendie
- Rien ne portait à croire que le bâtiment et ses occupants présentaient un risque accru d'incendie par rapport aux logements unifamiliaux.

[13] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[14] Courriels variés à la Ville.

Selon la Ville, moins de six mois après la mise en œuvre du règlement municipal, « des douzaines de manquements et infractions au *Code du bâtiment* [avaient] été décelés par la Ville » et « plus de 80 % des inspections de systèmes électriques requises aux termes du règlement municipal [avaient] permis d'identifier des malfaçons »[15].

La CODP a toujours reconnu que la santé et la sécurité sont des motifs valides d'établissement d'exigences réglementaires. Certaines des exigences du nouveau règlement municipal, comme le respect des normes actuelles de santé et de sécurité prévues dans le *Code de prévention des incendies*, le *Code du bâtiment* et le *Code de sécurité relatif aux installations électriques*, semblent associées à l'objectif de maintien de la sécurité des résidents stipulé par la Ville.

Par contre, si d'autres aspects du règlement municipal qui vont au-delà du *Code du bâtiment* et du *Code de prévention des incendies*, comme les exigences relatives à la surface des chambres par personne et à la surface de plancher brute du règlement, ont pour objectif de répondre à des considérations légitimes de santé et de sécurité (ou d'aménagement), la raison pour laquelle la Ville en a exempté les immeubles à logements n'est pas claire.

La Ville a indiqué ce qui suit :

> ...Il y a de bonnes raisons de se préoccuper tout particulièrement des normes relatives aux logements locatifs qui ne s'appliquent pas directement ou aussi rigoureusement aux logements occupés exclusivement par leur propriétaire. Les locataires sont bien davantage à la merci de leurs locateurs et sont généralement moins en mesure d'apporter des améliorations physiques à leur logement que les propriétaires. Pour rentabiliser leurs logements, les locateurs ont intérêt à minimiser les coûts, ce qui peut avoir des répercussions sur la santé et la sécurité des locataires si les permis délivrés n'incluent pas des normes de qualité. Le *Code du bâtiment* et le *Code de prévention des incendies* reflètent aussi le fait qu'il est approprié d'imposer aux maisons de chambres des exigences qui ne s'appliquent pas à d'autres types de logement. Bien qu'il y ait un chevauchement fonctionnel évident, le fait d'exploiter des logements locatifs n'est pas en tout point identique au fait d'exploiter une résidence à propriétaire-occupant, ce dont tiennent compte les règlements de la Ville (et les lois provinciales)[16].

Si l'une quelconque des exigences du règlement municipal est discriminatoire, la Ville doit montrer non seulement qu'elle a de « bonnes raisons » d'imposer cette exigence, mais également que cette exigence répond à un besoin vital d'une façon que ne pourrait pas le faire aucune autre mesure. À ce chapitre, la norme très élevée.

---

[15] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[16] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 16 novembre 2012.

Autres facteurs

En plus des questions de santé et de sécurité, le règlement municipal peut aborder certaines plaintes reçues par la Ville. Des documents divulgués par la Ville montrent qu'un nombre important de plaintes ont été déposées à propos du caractère de certains quartiers, du manque d'entretien des propriétés et du comportement de certains résidents (y compris des étudiants). Par exemple, la ville a reçu :

- De nombreuses plaintes à propos de propriétés délabrées. Les sources de préoccupation vont de pelouses non entretenues aux ordures sorties après le passage des éboueurs et laissées à l'extérieur pendant des jours et des semaines, en passant par les mauvais herbes, les trottoirs non déblayés, les buissons mal taillés, et les débris sur les terrains et les porches
- Plusieurs plaintes concernant le mauvais entretien et la mauvaise réparation de l'intérieur des logements locatifs. Cela inclut des préoccupations par rapport au fait de ne pas nettoyer les tapis après des refoulements d'égouts et des bris de portes, de serrures, de fenêtres et de carreaux de salle de bains
- Plusieurs plaintes concernant le comportement des locataires, surtout en ce qui concerne le bruit (personnes dans la rue, enfants, fêtes durant la nuit, animaux de compagnie), des bouteilles cassées sur les trottoirs, dans la rue, dans les logements locatifs et sur le terrain de voisins qui sont propriétaires-occupants, et le stationnement sur les pelouses[17].

Les documents de la Ville montrent que les logements locatifs étaient plus souvent visés par les plaintes concernant l'application de la réglementation municipale que les logements occupés par des propriétaires-occupants[18]. La Ville a reçu de nombreuses plaintes du public concernant la mise en application inefficace des règlements municipaux sur le bruit, le stationnement et l'entretien des propriétés, et sur le besoin d'accroître le personnel chargé d'assurer le respect de la réglementation[19].

Les exigences qui touchent le stationnement et l'entretien des propriétés par exemple, et qui sont mises en place par la Ville dans le but de régler des questions légitimes d'aménagement, sont appropriées si elles ne visent pas de façon disproportionnée les groupes protégés par le *Code*.

Cependant, certaines personnes se sont dites inquiètes du fait que le règlement ait un autre objectif, soit de limiter le logement offert à certains groupes vulnérables.

Un locataire sondé qui reçoit des prestations du programme Ontario au travail a affirmé ce qui suit à propos de la Ville : « Elle ne veut plus de personnes pauvres sur son territoire ».

---

[17] Courriels variés à la Ville.
[18] Courriel interne de la Ville avec numéros de plainte, 16 mars 2011; diapositives de la Ville avec numéros de plainte, sans date.
[19] Courriels variés à la Ville.

Une organisation étudiante semble avoir appuyé le règlement[20] et certains étudiants ont fait part de préoccupations quant au logement locatif et au besoin d'accroître la surveillance[21], mais d'autres étudiants ont critiqué le règlement directement auprès de la Ville et dans les médias[22], et ont soulevé des inquiétudes par rapport à ses répercussions sur les étudiants.

Un étudiant sondé a dit ce qui suit : « Ce règlement forcera les étudiants à s'amasser dans de grandes tours d'habitation. »

Un parent a fait part à la Ville de ses préoccupations :

> [Le] règlement peut faire entrave au droit d'une personne à une vie privée et tranquille dans une ville de son choix près de l'université de son choix. Ce règlement me dérange et me déçoit beaucoup parce que je suis de l'avis qu'il constitue une atteinte grave à nos droits fondamentaux et se répercute sur notre liberté de choisir où habiter[23].

Il est certain que le logement étudiant constituait une source de préoccupation dans la collectivité. Certains résidents ont fait part à la Ville de leurs inquiétudes par rapport au fait que ce qu'ils considéraient comme des quartiers « familiaux » devenaient graduellement des quartiers « étudiants »[24].

Des documents de la Ville de 2002 et 2003 font état d'une politique visant à encourager la construction d'immeubles à logements à forte densité dans les carrefours et corridors près des universités. Un des objectifs énoncés est d'augmenter le logement étudiant près des universités pour répondre aux préférences des étudiants, mais un second est « d'éloigner les étudiants des unités domestiques singulières pour accroître le nombre de ces unités offertes aux ménages non composés d'étudiants... »[25]. En 2004, un autre document indiquait que le plan d'aménagement du territoire de la Ville avait pour objectif d'« encourager une hausse des logements étudiants dans les secteurs de grande densité près des universités et de décourager la conversion d'immeubles à faible densité en logements locatifs pour étudiants dans les secteurs à faible densité[26].

---

[20] Courriel d'un représentant d'une organisation étudiante à la Ville, 7 avril 2011.
[21] Courriel à la Ville, 14 janvier 2012. Article d'opinion, « Living conditions are appalling in low-cost student housing », *The Cord*, 12 janvier 2011; Comité éditorial, « Unlicensed rental properties a concern for students », *The Cord*, 11 janvier 2012.
[22] Courriel retransmis à la Ville le 10 février 2011 et courriel transmis à la Ville le 21 avril 2011; articles de journaux dont Adam Klett, « Big Trouble for Low-Rise Housing in Waterloo », *Iron Warrior*, 19 janvier 2011, et Erin Matheson, « The Waterloo Open House for Rental Units », *Iron Warrior*, 2 février 2011.
[23] Courriel à la Ville, 24 mai 2011.
[24] Courriels variés à la Ville.
[25] *Height and Density Policy Discussion Paper* DS02-38, 12 juin 2002, page 23.
[26] *Student Accommodation Study Final Report* DS04-47, 30 juille 2004, page 5.

La ville a indiqué que son règlement municipal n'avait pas été conçu pour viser les locataires :

> La réalité statistique veut qu'une grande proportion de logements locatifs à Waterloo soit occupée par des étudiants. Par conséquent, les étudiants sont directement touchés par le règlement municipal sur les permis autorisant les logements locatifs et la Ville agirait de façon irresponsable si elle ne tenait pas compte de cela. Il est tout simplement faux, par contre, de laisser entendre que la Ville traite activement les étudiants ou jeunes personnes autrement qu'elle ne le fait les autres résidents. Le règlement municipal exclut spécifiquement les résidences étudiantes exploitées par un collège ou une université. Il ne s'applique pas aux immeubles à logements, même si ces derniers constituent, dans une grande proportion, le type de construction nouvelle le plus couramment érigé pour le logement étudiant[27].

La Ville a indiqué ce qui suit :

> [Elle] comprend son devoir de ne pas adopter de mesures discriminatoires à l'endroit des groupes protégés par le *Code*. En effet, en tant que municipalité, elle a l'obligation de ne pas adopter de règlements municipaux qui s'avèrent discriminatoires envers toute personne, qu'elle soit protégée par le *Code* ou non. Elle respecte scrupuleusement cette obligation.[28]

La CODP reconnaît que certains documents de la Ville reflètent clairement cette compréhension des choses. La Ville a inclut au règlement municipal du contenu faisant référence au *Code des droits de la personne* et les représentants de la Ville ont indiqué publiquement que le règlement municipal ne pouvait pas viser les étudiants[29].

3.4 Solutions de rechange au règlement municipal

Comme nous l'avons décrit précédemment, la Ville a indiqué que son règlement municipal avait pour objectif de protéger la santé, la sécurité et les droits de la personne des locataires, d'assurer que certains services essentiels, comme la plomberie, le chauffage et l'eau courante, étaient fournis aux locataires et de protéger les installations publiques, le caractère et la stabilité des zones résidentielles.

Ces objectifs sont également visés par d'autres instruments. Par exemple, des dispositions sont prévues dans le *Code de prévention des incendies* et dans le *Code du bâtiment* pour protéger la santé et la sécurité des locataires. Des inspections peuvent avoir lieu et être mandatées dans le cadre d'un règlement

---

[27] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[28] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[29] Procès verbal d'une rencontre entres des membres de la collectivité et de la communauté étudiante, 25 janvier 2011; courriel aux membres du public, 21 avril 2011.

municipal qui ne prévoit pas également des exigences relatives à la surface de plancher par personne et d'autres éléments pouvant causer préjudice à des groupes protégés par le *Code*.

La CODP met au défi les municipalités, y compris Waterloo, d'examiner leurs règlements municipaux d'autorisation pour déterminer s'ils imposent des restrictions qui n'ajoutent aucune protection additionnelle.

La Ville a indiqué que le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs doit être examiné « dans le contexte de l'ensemble plus vaste de programmes municipaux conçus pour aborder une variété de questions interconnectées, dont l'accès à un nombre suffisant de logements locatifs de bonne qualité, la santé et la sécurité des locataires et autres résidents de la municipalité, les normes communautaires et normes relatives à la propriété, et les questions d'aménagement à court et long terme[30].

La ville a affirmé qu'elle ne tentait pas de régler des questions de comportement à l'aide du règlement. C'est une bonne chose, étant donné qu'un règlement municipal d'autorisation des logements locatifs n'est pas le bon mécanisme pour régler ce genre de questions. Des documents transmis à la CODP par la Ville contiennent beaucoup de recommandations sans lien avec la délivrance de permis pour aborder des plaintes soulevées concernant des questions de comportement dans différents types de logement, dont le logement étudiant[31].

---

[30] Lettre du personnel de la Ville à la directrice générale de la CODP, 22 décembre 2010.

[31] Les recommandations/masures mises de l'avant dans le *Student Accommodation Study Final Report* DS04-47 de la Ville (30 juillet 2004) incluent : l'amélioration de l'exécution proactive du règlement dans les quartiers avoisinant l'université, l'accroissement des amendes pour l'établissement de maisons de chambres illégales, la collaboration avec la police régionale à la prévention du bruit et des infractions aux lois régissant la consommation d'alcool, la pénalisation des contrevenants, la poursuite du travail entrepris avec les universités pour établir des programmes de promotion des comportements acceptables hors des campus, la sensibilisation accrue de la collectivité aux règlements municipaux et activités d'application de la ville, et l'accroissement de la communication et de la compréhension entre l'ensemble des parties concernées.

Bon nombre de ces recommandations ont été mises en œuvre et se sont avérées efficaces, y compris[32] :

- Agent de police de mobilisation communautaire et développement communautaire, visite des logements en contravention par le personnel de promotion des relations entre les membres de la collectivité et la communauté étudiante
- Événements visant à rapprocher les résidents d'un quartier
- Services de médiation.

3.5 Application du règlement municipal

Dans *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, la CODP recommande que les municipalités qui envisagent d'adopter un règlement municipal pour la délivrance de permis autorisant les logements locatifs organisent des consultations auprès des groupes qui seront probablement touchés par un règlement municipal de cette nature, par la voie d'assemblées générales accessibles et bien publicisées et d'interventions directes ciblées sur les groupes vulnérables ou marginalisés[33].

La Ville a fourni à la CODP une liste d'assemblées publiques et d'autres consultations organisées dans le cadre de son processus, y compris des rencontres avec des leaders étudiants et dirigeants syndicaux universitaires, des groupes de locateurs et autres, avant l'adoption du règlement municipal[34]. La Ville a aussi offert des séances de formation aux locateurs[35].

Une organisation communautaire qui a répondu au sondage de la CODP a indiqué que la Ville ne l'avait pas consultée, mais qu'elle « ...avait eu l'occasion de transmettre des commentaires à propos du règlement avant son adoption, comme tout autre membre du public ». Cependant, les responsables de l'organisation ont dit ne pas avoir compris jusqu'à tout récemment l'incidence qu'aurait le règlement municipal sur sa « clientèle habituelle » parce qu'ils étaient sous l'impression que le règlement constituait davantage une « stratégie de

---

[32] Procès-verbal d'une réunion entre des membres de la collectivité et de la communauté étudiante, 2005. Aux pages 3, 8 et 9 respectivement, ce rapport indique que les visites aux logements ne respectant pas le règlement « ont obtenu beaucoup de succès et ont fait réduire le taux de récidive, même si elles prenaient beaucoup de temps ». Le rapport indique que les événements visant à rapprocher les résidents d'un quartier « cré[ent] un esprit communautaire parmi les étudiants en plus d'être avantageux pour eux dans l'avenir, lorsqu'ils voudront ou devront approcher des membres de la collectivité ». Il indique aussi que les services de médiation sont « un programme utile pour régler les questions autres que d'exécution ou les questions qui, de toute apparence, devraient être réglées par la discussion plutôt que devant les tribunaux ».

[33] *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs,* CODP, recommandation 2.

[34] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, le 18 septembre 2012.

[35] Courriels variés du personnel de la Ville.

logement étudiant ». Ils ont appris depuis que le règlement pourrait limiter l'accès aux maisons de chambres et avoir d'autres répercussions sur les locataires.

En avril 2011, une organisation a dit à la Ville que de nombreux locataires et autres résidents ne connaissaient pas le processus et pensaient que le règlement ne s'appliquait qu'aux étudiants[36].

Certains résidents ont soulevé des préoccupations auprès de la Ville à propos du manque de représentation des étudiants et des locataires, de façon plus générale, dans le cadre du processus[37].

Une personne s'est dite « très préoccupée du manque de représentation des locataires » à une séance de consultation et a demandé à la Ville de songer à « déplacer l'une des rencontres à l'université dans le but d'y attirer des locataires étudiants » pour connaître leur point de vue en plus de celui des locateurs[38]. Selon une autre personne, « [é]tant donné la mauvaise ambiance qui régnait lors des séances de consultation précédentes, le personnel devrait convoquer des rencontres avec des propriétaires sans locataires, des étudiants et d'autres types de locataires[39].

Le 28 juin 2011, lors d'une rencontre avec des membres de la collectivité et de la communauté étudiante, un représentant de la fédération des étudiants a dit à la Ville que beaucoup « d'information erronée » circulait à propos du règlement municipal[40].

Selon un locataire étudiant ayant répondu au sondage, « la consultation n'a pas réussi adéquatement à mobiliser les citoyens qui seraient le plus touchés par le règlement ».

La Ville a indiqué à la CODP que « toute personne qui se pose des questions légitimes par rapport à l'application du règlement municipal sur la délivrance de permis autorisant les logements locatifs n'a qu'à communiquer avec la Ville. Le personnel sera heureux de l'aider. »

Bien que la Ville eu semblé avoir organisé de nombreuses rencontres et autres consultations annoncées publiquement, et mené des activités d'approche ciblées et des formations pour les locateurs, il appert également qu'elle n'a pas toujours

---

[36] Rapport de l'organisation soumis à la ville de Waterloo le 15 avril 2011: « Nous nous inquiétons grandement du fait que la majorité des résidents de Waterloo aient assumé que le règlement ne visait qu'à régler le "problème du logement étudiant" et n'en connaisse pas les implications plus vastes. »

[37] Courriels variés à la Ville.

[38] Formulaire d'évaluation de la rencontre du 13 janvier 2011.

[39] Courriel à la Ville, 11 avril 2011.

[40] Procès-verbal de la réunion entre la communauté universitaire et la population locale, 28 juin 2011, p. 1.

réussi à communiquer l'information sur le règlement (surtout avant son adoption) aux locataires qui pourraient être touchés.

Dans *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs,* la CODP recommande que les règlements municipaux sur la délivrance de permis soient mis en application uniformément et sans discrimination[41]. La Ville de Waterloo a appliqué son règlement à toute la ville dès le début, comme il le fallait.

3.6 L'environnement actuel des logements locatifs

Dans *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, la CODP indique :

> Conformément à la *Déclaration de principes provinciale* de 2005[42], les municipalités doivent permettre une diversité appropriée de types de logement et de densités requises pour satisfaire les exigences projetées de résidents actuels et futurs, notamment en établissant et en faisant appliquer des cibles minimales pour la prestation de logements abordables à la fois pour les foyers à faible revenu et à revenu moyen[43].

Durant l'enquête, la CODP a entendu que le marché du logement locatif actuel de Waterloo était contraignant, surtout sur le plan des coûts et de la disponibilité des logements. D'après une organisation ayant rempli le sondage de la CODP, il est maintenant plus difficile pour les gens de trouver un logement à Waterloo dans le quartier de leur choix en raison des défis jumelés que constituent « le coût et la disponibilité des logements ». L'organisation a expliqué que des jeunes, des hommes et femmes trans, des familles nombreuses, des personnes aux prises avec une maladie mentale ou une dépendance, des participants à Ontario au travail et certaines familles musulmanes disaient avoir subi de la discrimination de la part de locateurs, et que certains locateurs évitaient d'accepter des femmes fuyant une situation de violence :

> ...Des locateurs et des voisins nous disent que les jeunes, les personnes aux prises avec une maladie mentale ou une dépendance et les femmes fuyant une situation de violence ne devraient pas être logés dans leurs quartiers. De façon générale, ces locateurs et voisins disent se préoccuper avant tout du [bien-être] de nos clients, affirmant que leur quartier n'est tout simplement pas adapté à leurs besoins (p. ex. manque de soutien et d'installations nécessaires, distance par rapport aux transports collectifs, manque de sécurité).

---

[41] *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs,* CODP, recommandation 4.
[42] *Déclaration de principes provinciale, gouvernement de l'Ontario*, 2005, article 1.4 (Logement).
[43] *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, CODP, recommandation 5.

Une autre organisation a indiqué ce qui suit :

> De nombreux clients, qui résident ou non à Waterloo, ont des difficultés à trouver un logement abordable décent en raison de leur faible revenu. La présence d'un handicap, particulièrement s'il s'agit d problèmes de santé mentale, peut aussi faire en sorte qu'il soit plus difficile [de] trouver un logement abordable et sûr dans sa localité. Les familles nombreuses (surtout si elles ont un revenu fixe faible) ont beaucoup de difficultés à trouver un logement abordable adéquat.

Une locataire se qualifiant de « personne à faible revenu » s'est dit préoccupée de la réduction du nombre de logements abordables offerts à Waterloo.

> J'entends parler du besoin de logements abordables à la radio, mais il me semble que Waterloo adopte des lois qui éliminent beaucoup des logements abordables déjà offerts.
>
> ... Maintenant, la Ville a même rendu la location d'une chambre plus compliquée étant donné que les locateurs ne voudront pas tous consacrer temps et argent à l'obtention d'un permis, et ceux qui le voudront bien refileront probablement la note à leurs locataires. Même si ce n'était pas l'intention de la Ville de me donner cette impression, il me semble que je ne suis pas la bienvenue à Waterloo en raison de mon faible revenu.

Selon un locataire qui recevait des prestations d'Ontario au Travail, « il est déjà TRÈS DIFFICILE » de trouver « un logement raisonnable » et « les loyers allaient monter, bien sûr ».

La CODP a appris que des locateurs n'acceptaient que des étudiants comme locataires. D'un autre côté, un locataire a dit avoir entendu des locateurs dire des choses comme « on ne peut pas avoir confiance aux étudiants, ils ne savent que faire la fête » et affirmer qu'ils n'acceptent pas les étudiants.

Un locateur a récemment dit à la CODP que le marché du logement a beaucoup changé et « qu'il y a maintenant beaucoup trop de logements étudiants disponibles... en raison de toutes les nouvelles unités offertes depuis l'année dernière » [2012].

Certains locataires se sont dits préoccupés du *type* de logement offerts cependant. Un étudiant locataire a affirmé ce qui suit :

> Je pense que leur stratégie est d'éliminer tous les petits immeubles de logements étudiants, Ils bâtissent des grandes tours de résidences étudiantes ... [la Ville a adopté] le règlement municipal afin de contraindre plus d'étudiants à aménager dans les nouvelles tours. Cette année par exemple, une de ces tours située près de l'école demande 700 $ par personne par mois. Actuellement, je paie 450 $ par mois.

> ... [Ils] éliminent les options de logement abordable. La différence entre 450 $ et 700 $ représente beaucoup d'argent. Nous pouvons économiser 3 000 $ par année en demeurant ici [dans notre maison], au lieu d'aménager dans une de ces tours. Les personnes qui louent des maisons utilisent l'argent du RAFEO. Nous devons rembourser ces prêts après, et nos coûts de logement à repayer auront doublé.

Certains locateurs ont fait des commentaires similaires. L'un d'entre eux, qui louait un logement de trois chambres à coucher à trois étudiants pour la somme de 1 100 $, était d'avis « qu'ils trouvent cela beaucoup plus abordables que les 5 000 à 6 000 $ par mois que coûte chaque logement dans les nouvelles tours dont la Ville fait la promotion ».

La Ville a indiqué dans son document de 2004 intitulé *Student Accommodation Study Discussion Paper* que « les immeubles à logements sont une forme de logement plus adaptée aux étudiants que les maisons de chambres converties pour plusieurs raisons », y compris leur plus grande capacité, des antécédents de bruit moins importants, les plaintes relatives aux normes d'entretien et de propriété, la préférence des étudiants pour des petites unités de logement (1 à trois colocataires) et l'opposition de nombreux résidents permanents aux maisons de chambres[44].

La Ville était d'avis que le règlement municipal ne pouvait pas être examiné en vase clos et que « la construction de nouveaux logements et la modification de l'usage d'autres logements, qui n'étaient pas offerts en location par le passé, compensent de beaucoup le nombre exceptionnellement bas d'unités locatives légales qui ont été "perdues" en raison de l'adoption du règlement municipal d'autorisation des logements locatifs »[45].

La Ville a indiqué ce qui suit :

> Selon les meilleures informations à sa disposition, la Ville est d'avis que les loyers sont demeurés stables dans l'ensemble de la municipalité, que les taux d'inoccupation ont augmenté légèrement et que le nombre d'unités locatives sur le marché s'est accru de façon significative depuis que le règlement municipal sur les permis autorisant les logements locatifs a été adopté en 2011[46].

---

[44] Voir le document *Student Accommodation Study Discussion Paper* DSO4-16 (3 mars 2004), p. iii. Dans sont document *Student Accommodation Study Final Report* DSO4-47 paru plus tard (30 juillet 2004), la ville indique ce qui suit : « Tout plan à long terme relatif au logement étudiant doit reconnaître la nature passagère des étudiants. La plupart des étudiants passeront de trois à cinq années au sein de la collectivité avant de quitter. Il est naïf et irréaliste de penser que les étudiants s'engageront envers l'avenir à long terme d'un quartier... Les maisons unifamiliales et copropriétés en rangée ne sont pas la forme d'habitation la plus appropriée à une population passagère. En revanche, les immeubles à logements sont appropriés. » Voir page 16.

[45] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

[46] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

En 2010, la Ville a présenté à la CODP plusieurs de ses stratégies pour appuyer le maintien d'un parc de logements varié, y compris :

- Permettre une diversité appropriée de types de logement et de location
- Mintenir un comité formé de membres de la communauté universitaire et de la collectivité
- Faciliter l'adoption de programmes de développement communautaire
- Mener une étude sur le logement étudiant
- Adopter de nouvelles règles de zonage pour de nombreux districts d'aménagement de la Ville pour permettre les formes d'habitation peu élevées à unités multiples comme les duplex, les triplex et les maisons en rangée
- Faciliter la création de coopératives d'habitation abordables au moyen de l'achat et du réaménagement d'une ancienne école du centre-ville;
- Utiliser les redevances d'aménagement « par chambre » pour aider les plus petites unités
- Permettre aux promoteurs-constructeurs qui ont fourni des logements « abordables » de reporter le paiement de leurs redevances d'aménagement
- Exempter des redevances d'aménagement les résidences étudiantes situées sur des terrains qualifiés de « terrains institutionnels de grande envergure »
- Élaborer un programme d'inspection pour assurer la sécurité dans ces unités
- Reconnaître formellement plus de 500 logements accessoires[47].

4. Impacts rapportés

Durant l'enquête, la CODP a entendu les préoccupations des locataires et des locateurs, entre autres, à propos de ce qui suit :

- Exigences relatives à la surface de plancher par personne
- Distances de séparation minimales
- Systèmes différents fondés sur le nombre de chambres
- Exigences en matière de surface de plancher brute
- Frais d'autorisation.

[47] *Lettre du personnel de la Ville à la directrice générale de la CODP*, 22 décembre 2010.

4.1 Exigences relatives à la surface de plancher par personne

Dans la plupart des cas, le règlement municipal exige que chaque chambre à coucher louée « ait une surface minimale de sept (7) mètres carrés par occupant ». Cette exigence est beaucoup plus rigoureuse que ce que prévoit le *Code du bâtiment*.[48] Cette exigence pourrait faire en sorte que bien des chambres à coucher qui respectent le *Code du bâtiment* ne puissent plus être louées à des couples, ou à des locataires ou membres de familles qui veulent partager une chambre à coucher.

Selon un document de la ville de 1989, l'imposition de superficies de plancher minimales « aurait des répercussions sur les familles nombreuses »[49].

La Ville a émis le commentaire suivant :

> Les exigences en matière de surface de plancher n'étaient pas fondées sur des normes officielles publiées. Elles ont été conçues pour procurer aux locataires un hébergement adéquat, y compris des chambres de taille raisonnable conformément aux préoccupations de la Ville en matière de santé et de sécurité, et de son intention de maintenir un parc de logements cadrant avec ses objectifs d'aménagement à court et long terme. Les universités locales ont observé chez leurs étudiants des questions de santé mentale graves ayant directement trait aux conditions de logement et elles ont exhorté la ville à incorporer spécifiquement des exigences en matière de surface de plancher dans son règlement municipal d'autorisation des logements locatifs, dans l'optique de veiller à ce que les locataires bénéficient de logements adéquats, favorables à la santé[50].

La Ville a indiqué avoir participé à de nombreux projets depuis la publication de son rapport de 1989 pour faire en sorte que les familles et autres groupes protégés par le *Code* aient accès à des logements adéquats et que les exigences en matière de surface de plancher n'aient pas de répercussions « matérielles » négatives sur elles[51]. La Ville explique ces exigences par sa

---

[48] Selon l'article 1.4.1.2 du *Code du bâtiment*, un logement est une pièce unique ou une série de pièces d'usages complémentaires exploitée sous forme d'unité domestique singulière.
Les articles 9.5.7.1 et 9.5.7.2 du *Code du bâtiment* exigent ce qui suit relativement à la superficie des chambres à coucher (plutôt que par occupant) dans les logements :

- 9.8 mètres carrés pour une chambre à coucher principale sans placard intégré
- 8.8 mètres carrés pour une chambre à coucher principale avec placard intégré
- 7 mètres carrés pour les autres chambres à coucher sans placard intégré
- 6 mètres carrés pour les autres chambres à coucher avec placard intégré.

L'article 9.5.7.4. du *Code du bâtiment* exige que les chambres servant à dormir, à l'exception des chambres à coucher des *logements*, doivent avoir une superficie d'au moins 7 m^2 si elles sont *occupées par une personne* et d'au moins 4,6 m^2 par personne si elles sont *occupées par plus d'une personne*.

[49] *Related/Unrelated Persons Legislation: Zoning By-law Amendments*, 89-98, page 9.

[50] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 16 novembre 2012.

[51] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

préoccupation à l'endroit d'une hausse du nombre de logements inadéquats comportant des chambres et une superficie de plancher exagérément petites.

La CODP appuie les efforts de la Ville en vue de régler des questions légitimes de santé et de sécurité. Cependant, si des logements locatifs respectent les exigences du *Code du bâtiment* et du *Code de prévention des incendies,* et les normes en matière d'installations électriques, et seraient acceptables s'ils étaient habités par leur propriétaire, les critères employés par la Ville pour déterminer que ce genre de logement est « irraisonnable » ou « inadéquat » ne sont pas clairs.

Une locataire a dit :

> ...Je suis proche d'une famille de réfugiés qui... à un moment donné vivaient dans un logement de deux chambres à coucher, et ils étaient très nombreux à vivre dans le logement. Je n'aimerais pas que ce règlement joue contre eux. Ils ont trois enfants dans une chambre, et la mère et sa sœur dans l'autre.

Elle s'est aussi dit préoccupée des répercussions que l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m2 pourrait avoir sur elle, compte tenu du fait que ses deux filles partagent une chambre plus petite :

> Mes deux filles (5 et 2 ans) partagent une petite chambre, mon mari et moi en occupons une deuxième et l'enfant que je porte occupera la troisième. Nous louons habituellement le sous-sol fini à un pensionnaire. Je ne sais pas exactement quelle incidence le règlement municipal aura sur nous, mais cela m'inquiète. Nous avons un revenu faible et toute hausse de loyer aurait des effets dévastateurs pour nous. De plus, je ne voudrais pas séparer mes filles, même si j'avais plus d'espace. Le fait de partager la même chambre crée un lien serré entre elles et enrichie leur vie... Je ne voudrais pas apprendre que nous contrevenons à la loi en faisant en sorte que nos enfants partagent une chambre. »

La CODP a fait un suivi auprès de cette locataire récemment. La locataire a expliqué qu'un agent d'exécution du règlement municipal avait visité le logement et indiqué que l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m2 ne s'appliquait pas dans ce cas parce que la locataire avait signé son bail avant l'entrée en vigueur du règlement, mais qu'il n'avait pas voulu fournir de confirmation écrite de l'exception. Elle s'est dit préoccupée de trouver un autre logement si elle perdait le sien. Elle a aussi déclaré ce qui suit :

> J'ai fait part à l'agent de mes préoccupations envers le fait que mes filles partageaient une chambre et l'impact du règlement sur les droits de la personne, et il m'a répondu que c'était en raison de questions de droits de la personne que la Ville devait appliquer le règlement uniformément aux familles et étudiants.

Certains locateurs ont dit à la CODP qu'ils avaient dû refuser des familles pour ne pas contrevenir à l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2. Deux locateurs qui louent chacun des maisons de trois chambres à coucher ont récemment donner des exemples spécifiques de locataires devant être rejetés, soit un groupe de deux adultes et trois enfants et un groupe de deux adultes et six enfants. Un de ces locateurs a dit à la CODP qu'elle louait actuellement un logement à un couple et ses trois enfants adultes. Elle a affirmé avoir appelé la Ville, qui lui a dit qu'elle pouvait faire une demande d'exemption. Le processus n'avait toutefois pas été finalisé.

Une autre répondante au sondage destiné aux locateurs a affirmé ce qui suit :

> Nous serions obligés d'accepter uniquement des familles de quatre personnes ou moins étant donné que notre maison en rangée de 1 600 pieds carrés et trois chambres à coucher ne respecterait pas l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2 par occupant si deux enfants partageaient une chambre.

Lors d'un suivi récent, cette locatrice a dit à la CODP :

> Les anciens locataires ont quitté en octobre 2012. C'était une famille comptant deux enfants. Quand il a passé une annonce pour trouver des nouveaux locataires pour novembre [2012], le gestionnaire de l'immeuble a uniquement rencontré les candidats dont la famille était composée de deux parents et deux enfants ou moins, de façon à respecter cette règle.

D'autres locateurs nous ont dit qu'ils craignaient à l'origine de se heurter à des difficultés en raison de l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2, mais que ces difficultés ne s'étaient pas matérialisées. Une locatrice a indiqué dans le sondage que :

> Je devrai savoir si papa et maman comptent dormir ensemble dans la chambre à coucher principale, qui fait 12.9 m^2 – je ne pourrais peut-être pas louer le logement à certaines familles.

Lors d'une conversation de suivi avec la CODP, cependant, elle a dit :

> ... avoir parlé de la taille de la chambre à coucher principale avec les gens de la Ville, qui ne se préoccupaient pas de la situation car, selon leurs calculs, la chambre respectait l'exigence.

Une autre locatrice a indiqué dans le sondage que :

> Je loue mon autre logement à une famille qui compte des petits enfants, mais je pourrais devoir l'expulser étant donné que le logement n'a que trois chambres et qu'il pourrait ne pas permettre que deux enfants partagent une chambre.

Lors d'une conversation de suivi avec la CODP, cependant, elle a indiqué que, malgré qu'elle ait déterminé que la chambre occupée par les deux enfants avait uniquement 10 pieds par 11 pieds (moins de 14 m^2) :

> [Je] dois respecter le quota de [la Ville] parce que je lui ai soumis les mesures et j'ai obtenu le permis.

Un locateur a dit :

> Je pense que les petits enfants, ceux qui ont moins de 16 par exemple, peuvent partager une chambre... Je ne sais pas où j'ai entendu ça, mais c'est mon impression.

Il est possible que ces locateurs aient mesuré les lieux différemment que la Ville et que, selon l'analyse de la Ville, leurs logements respectaient l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2. Il est également possible que la Ville leur ait octroyé un permis par erreur. Il est également possible que la ville donne des exemptions, dans certains cas, à l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2. Si la Ville donne des exemptions, cependant, la CODP ne sait pas si ces exemptions sont temporaires et n'est pas consciente de directives publiques, quelles qu'elles soient, qui indiquent comment la Ville procède pour établir l'exemption.

Les exigences relatives à la surface de plancher par personne obligent les locateurs à poser des questions intrusives, par exemple sur les intentions des locataires par rapport au partage de chambres, et à imposer des règles sur la façon d'utiliser le logement. Certains locateurs évitent peut-être de poser de telles questions. Par exemple, un locateur nous a fait la remarque suivante : « Comment dois-je savoir [comment on se partage les chambres]? Je ne pose pas la question. » Cependant, d'autres locateurs nous ont confié qu'ils posaient des questions intrusives et refusaient certains locataires dans le but de respecter l'exigence relative à la surface de plancher de 7 m^2.

Une locatrice a récemment expliqué avoir dû refuser que la blonde d'un ancien locataire n'aménage avec lui parce que la chambre à coucher avait moins que 14m^2. Elle a aussi affirmé avoir dû refuser de louer à des locataires potentiels pour respecter la règle :

> J'ai dû poser des questions intrusives à des locataires parce que des membres du groupe semblaient vouloir partager une chambre qui ne respectait pas l'exigence de 7 m^2 par personne par chambre à coucher. Par exemple, quand un groupe de personnes, dont un couple, ont voulu louer la maison, j'ai dû leur expliquer que, selon les règles, il serait illégal pour le couple de partager une chambre. Quand ce dernier m'a confirmé qu'il voulait partager la chambre, j'ai dû refuser de leur louer le logement par crainte d'avoir des problèmes avec la Ville s'il y avait une inspection. Après ça, je me suis mise à demander à tous les locataires potentiels comment ils comptaient faire le partage des chambres.

> J'ai pensé que si je leur posais des questions personnelles avant qu'ils aménagent et choisissais ceux qui respectaient l'exigence, je n'aurais pas à expulser personne plus tard si la Ville venait inspecter les lieux. Bien sûr, je n'aimais pas l'idée de poser aux gens des questions sur leurs relations et style de vie. Cela m'a toujours fait sentir mal à l'aise.

Aux termes de l'article 10 de la *Loi sur la location à usage d'habitation* et du Règlement 290/98 du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, les locateurs ont le droit d'utiliser une série de critères restreints pour choisir des locataires potentiels, dont aucun ne porte sur le nombre de personnes partageant une chambre à coucher.

Selon la Ville, le nouveau règlement municipal n'exige pas que les locateurs posent des questions plus intrusives qu'ils ne le faisaient pour respecter l'ancien règlement. Elle a indiqué ce qui suit :

> L'ancien règlement municipal d'autorisation s'appliquait dans le cas où plus de trois personnes louaient un logement sans constituer une « unité domestique singulière ». Pour déterminer si un groupe de personnes constituait une unité domestique singulière, on devait déterminer entre autres si les membres du groupe prenaient collectivement des décisions, s'ils fonctionnaient à la façon d'une unité cohésive et s'ils étaient familiers les uns avec les autres, y compris combien de personnes partageaient les différentes chambres à coucher[52].

La Ville a indiqué avoir abandonné le critère de l'« unité domestique singulière » en partie parce qu'il était difficile pour les locateurs d'en faire la détermination et parce qu'elle craignait que des familles non traditionnelles et autres ménages puissent se voir refuser à tort des logements en raison de ce critère[53].

Cependant, les exigences relatives à la surface de plancher par personne du règlement municipales s'appliquent à l'ensemble des logements visés par le règlement municipal, et non seulement aux maisons de chambres. Cela signifie que les locataires de la plupart des petits immeubles à logements font maintenant l'objet de questions et de règles intrusives sur le partage des chambres, et pourraient éventuellement se voir refuser des logements pour cette raison.

Le fait de questionner des personnes sur la distribution des chambres peut constituer de la discrimination interdite par le *Code* en raison de motifs comme l'état matrimonial, l'état familial et l'orientation sexuelle, étant donné que cela indique le désir de refuser l'accès au logement sur la base de ces motifs. La CODP est d'avis que les gens devraient pouvoir partager une chambre avec une personne de leur choix sans que leur locateur ou la Ville ne s'en mêle.

---

[52] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[53] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

Le fait de refuser des locataires en raison de leur intention de partager une chambre pourrait mener au dépôt de plaintes relatives aux droits de la personne au motif de l'état matrimonial, de l'état familial, de l'orientation sexuelle ou autres.

La CODP a entendu que l'exigence relative à la surface de plancher par personne de 7 m^2 a obligé des locateurs à restreindre les logements offerts à des groupes protégés par le *Code*, comme les familles nombreuses. En raison de l'exigence, les locateurs peuvent également devoir poser des questions intrusives à propos du partage des chambres.

La CODP conclut que les exigences relatives à la surface de plancher par personne du règlement municipal seront discriminatoires dans certaines situations. Comme l'indique la recommandation 8 du document *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs* :

> Les gens doivent être en mesure de partager une chambre à coucher, s'ils le désirent, sans que le propriétaire ou la municipalité regarde par le trou de la serrure. En fait, le fait de vérifier ou d'investiguer ce genre de questions pourrait entraîner des plaintes en vertu des droits de la personne[54].

4.2 Distances de séparation minimales (DSM)

Les distances de séparation minimales peuvent avoir un effet néfaste sur les groupes protégés par le *Code* en restreignant leurs choix en matière de logement. Comme le mentionne *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs,* la CODP est intervenue dans certaines affaires touchant les distances de séparation minimales. Un de ces cas, devant le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, a été soulevé par Dream Team, une organisation qui préconise du logement supervisé pour les personnes ayant un handicap. Dans ce cas, Dream Team contestait les exigences de distance de séparation minimales de la Ville de Toronto pour les foyers de groupe de personnes ayant un handicap. Un expert embauché par la Ville de Toronto pour examiner les enjeux découlant de l'imposition par la Ville de distances de séparation minimales aux foyers de groupe a indiqué dans son rapport qu'il ne pouvait trouver de raison d'être saine et acceptable du point de vue de l'aménagement pour ces distances de séparation minimales, et a recommandé par conséquent leur retrait[55].

---

[54] Pour obtenir d'autres renseignements sur la façon dont le nombre d'occupants par pièce ou chambre peut enfreindre les droits de la personne, voir *La politique concernant les droits de la personne et le logement locatif,* CODP, Partie V, section 4.3.3.

[55] Sandeep K. Agrawal, *Opinion on the Provisions of Group Homes in the City-wide Zoning By-Law of the City of Toronto*, aux pages 3 et 28, document rendu public le 28 février 2013 par la Ville de Toronto, comme rapport complémentaire à celui du Comité sur l'aménagement du territoire et la gestion de la croissance, dans *Final Report on the City-wide Zoning By-Law: Supplementary Report on Human Rights Challenge to Group Home Zoning Regulations*, PG13020.

Les documents fournis par la Ville de Waterloo montrent que les étudiants et personnes âgées, tout particulièrement, pourraient subir les contrecoups de la réduction de l'offre de maisons de chambres que pourrait entraîner l'exigence relative aux distances de séparation minimales, surtout dans les quartiers avoisinant les universités[56]. Ils indiquent aussi que l'accroissement des distances de séparation minimales d'une façon qui limiterait l'offre de maisons de chambres pourrait mener à une hausse des loyers, favoriser l'établissement de maisons de chambres illégales et encourager le maintien sur le marché d'unités locatives marginales en raison du manque de choix en matière de logements étudiants[57].

En 2002[58], la Ville a recommandé la création d'immeubles à logements pour pallier la demande pour des maisons de chambres. Deux ans plus tard, la Ville a augmenté à 150 mètres la distance de séparation minimale applicable aux types de maisons de chambres les plus courants[59], ce qui réduit de beaucoup l'offre de maisons de chambres.

La Ville affirme ce qui suit :

> Entre 2002 et 2010, 2 386 nouveaux logements ont été construits à Waterloo dans des triplex et immeubles à logements. Depuis, environ 1 800 logements (ce qui représentent environ 5 600 chambres à coucher) ont été proposés et sont soit en chantier, à l'étape de l'élaboration du plan d'implantation ou en attente de permis de construction. Bon nombre de ces logements contiennent quatre ou cinq chambres et aucun n'est régi par le règlement municipal sur les permis autorisant les logements locatifs[60].

Même si les immeubles à logements compensent les *espaces* locatifs perdus en raison de l'établissement de distances de séparation minimales, ils n'offrent pas nécessairement des *types* d'hébergement équivalents, à un loyer équivalent. Selon un document de la ville, les étudiants affichent un goût presque équivalent pour les immeubles à logements (47,8 %) et les maisons/maisons en rangée

---

[56] « Les maisons de chambres et pensions sont des types de logement importants dans la ville de Waterloo... À Waterloo, la population étudiante habitant à l'extérieur des campus (estimée à 10 300 personnes) est la première clientèle en importance visée par ce genre de logements. La population âgée de la ville est une autre source importante de locataires de ces logements. » *Rooming, Boarding, Lodging House Definition Review* 92-16, 13 mars 1992, page 1. Pour en savoir davantage sur le fait que les DSM constituent « le premier obstacle à la construction d'autres maisons de chambres », voir *Student Accommodation Study Discussion Paper* DS04-16, 3 mars 2004, page 30.

[57] *Height and Density Policy Study Discussion Paper DS-02-38*, 2002, page 22.

[58] *Height and Density Policy Study Discussion Paper DS-02-38*, 2002, page 22.

[59] Maisons de chambres de Classe 2 : maisons de chambres occupées par 4 ou 5 personnes, dont aucune est propriétaire-occupant. À l'époque, ces maisons représentaient 80 % des maisons de chambres. Voir *Student Accommodation Study Discussion Paper* DS04-16, 3 mars 2004, page 14.

[60] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

(47,3 %)[61]. Un groupe d'étudiants a dit à la Ville qu'il n'aimait pas les immeubles à logements, et que le règlement municipal limiterait les choix qui s'offrent à eux[62].

Sous l'ancien régime de maisons de chambres de la ville, les « unités résidentielles » constituant des « unités domestiques singulières » pouvaient obtenir une exemption relative aux exigences de distances de séparation minimales. Cela n'est plus le cas. Par conséquent, certaines maisons de chambres qui respectaient la loi auparavant malgré qu'elles ne répondaient pas à des exigences de distances de séparation minimales pourraient maintenant devoir fermer (ou réduire à trois le nombre de locataires[63] pour pouvoir être exemptées des exigences relatives aux distances de séparation minimales).

Un locateur a indiqué ce qui suit :

> La Ville utilise [le] règlement de façon brillante pour contourner la décision dans l'affaire Terrance Good. Elle nous force à convertir nos « unités résidentielles » en « maisons de chambres » parce que nous avons besoin d'un permis aux termes de la *Loi sur les municipalités*.

---

[61] *Height and Density Policy Study Discussion Paper* DS-02-38, 2002, page 10, citant une étude effectuée à l'hiver 2002 par un étudiant de cycle supérieur de l'Université de Waterloo.
[62] Lettre à la Ville d'un groupe d'étudiants, sans date; courriel à la Ville, 26 janvier 2011.
[63] L'application des DSM aux propriétés qui constituent des maisons de chambres aux termes du règlement de zonage (parce qu'il y a plus de trois occupants) mais non aux termes du règlement d'autorisation (parce qu'elles ont quatre chambres ou moins) n'est pas clair. Par exemple :

- Un locateur nous a dit que l'exigence relative aux distances de séparation minimales limitait à **quatre** le nombre de **chambres à coucher** qu'il pouvait louer. (Les caractères gras, soulignés ont été ajoutés.)
- Un locateur nous a confié : « Actuellement, j'ai des unités résidentielles comportant plus de **quatre locataires**. En raison des DSM, elles ne pourront pas obtenir de permis... » (Les caractères gras, soulignés ont été ajoutés.)
- Un autre locataire nous a confié : « Ma propriété a maintenant un droit acquis par rapport au règlement municipal. Je serai admissible à un permis de Classe D et n'aurai pas besoin de réduire le nombre de chambres immédiatement. Cependant, à l'avenir, si je perds mon permis de Classe D en raison de délais de renouvellement rigoureux, je serai obligé de réduire le nombre de chambres à coucher parce que cette classe de permis n'accepte pas les logements de plus de **quatre chambres à coucher** ».
- Une autre locatrice nous a avoué être confuse : « ...Je peux uniquement obtenir un permis de Classe A avec un **nombre maximal de trois occupants**, sans égard au fait que ma maison compte cinq chambres à coucher et peut loger confortablement une famille nombreuse ou un groupe d'amis. Je ne suis pas certaine de ce qui en ferait une maison de chambres exactement, puisque je crois que le nouveau système remplacerait l'ancien, qui octroyait des permis de maisons de chambres. Maintenant les permis sont octroyés par « classe ». Quoi qu'il en soit, compte tenu du permis que je pourrais obtenir (Classe A pour trois chambres à coucher en raison de l'application de l'exigence de distances de séparation [minimales]), je devrai poser des questions aux locataires potentiels sur leur façon d'utiliser la maison et mon annonce devra refléter les conditions de mon permis. J'ai peur de recevoir une amende de la ville si j'agis différemment. » (Les caractères gras, soulignés ont été ajoutés.)

Un autre locateur s'est dit préoccupé des conséquences des distances de séparation minimales :

> Toutes mes propriétés sont situées à moins de 150 mètres d'une maison de chambres autorisée. Par conséquent, je ne peux pas louer plus de trois chambres dans mes propriétés. L'une de ces propriétés est un duplex non conforme, doté d'un droit acquis légal. Il est donc divisé en deux logements, dont un comporte deux chambres à coucher et l'autre, trois. Les deux autres unités ont potentiellement quatre chambres à coucher et cinq chambres à coucher, mais je n'ai pas le droit de louer plus de trois chambres dans chacun d'entre eux.

Un autre locateur a confié à la CODP que, dans certains secteurs, les distances de séparation minimales pourraient éliminer un nombre considérable d'unités de logement locatif ou réduire le nombre de chambres disponibles dans ces unités, et a décrit leur effet sur deux unités de quatre chambres à coucher :

> J'ai un duplex conforme à la loi dont les deux logements ne peuvent être occupés par plus de trois étudiants en raison des DSM. [Avant] je pouvais louer les deux logements à quatre étudiants respectivement, qui étaient considérés comme un ménage. Cela est le résultat de la nouvelle exigence de DSM de 150 mètres du règlement d'autorisation... même si la taille des chambres à coucher est supérieure aux exigences relatives à l'occupation des chambres et à leur surface brute de 40 % du logement.

Ce locateur a expliqué que les loyers par personne allaient augmenter en raison des limites imposées au nombre de chambres :

> ... les loyers sont établis à 495 $ plus les services publics. L'année prochaine [en 2013], ils seront de 660 $ plus les services publics par chambre, pour les trois chambres du logement du rez-de-chaussée et du logement du premier étage. Et cela n'inclut pas le coût du permis, qui s'élèvera à au moins 1 600 $ pour l'immeuble et sera ajouté aux loyers [de l'année suivante]. Cela est dû uniquement à la loi.

Ce locateur a récemment confirmé que la Ville avait envoyé une lettre indiquant que deux locataires devaient être expulsés.

Selon la Ville, les distances de séparation minimales sont en place (à quelques modifications près) depuis près de 20 ans. La ville a aussi indiqué que :

> les dispositions du règlement de zonage relatives aux MDS s'appliquaient déjà aux unités de logement occupées par plus de trois personnes. Le règlement sur la délivrance de permis autorisant les logements locatifs étend dorénavant cette exigence aux logements locatifs de cinq chambres à coucher ou plus situés dans certains secteurs. Cependant, étant donné qu'un petit nombre uniquement de maisons à louer dans ces secteurs compteraient cinq chambres à coucher mais seraient louées à trois personnes ou moins, la Ville ne croit pas que le règlement municipal sur

> la délivrance de permis autorisant les logements locatifs ait empêché tout logement loué auparavant conformément à la loi de poursuivre ses activités en raison des restrictions relatives aux DSM[64].

De poursuivre la Ville :

> La ville n'a fermé aucune maison de chambres qui se conformait aux autres exigences du permis en raison de l'exigence relative aux DSM. Jamais[65].

Le fait que des distances de séparation minimales existent depuis 20 ans ne les rend pas pour autant conformes au *Code*. De plus, le raisonnement de la Ville ne reflète pas le fait que les « unités domestiques singulières » ne font plus l'objet d'exemptions. Par conséquent, certaines unités locatives qui étaient précédemment conformes à la loi (sans être soumises à des distances de séparation minimales) peuvent maintenant devoir satisfaire des DSM.

Il n'y a aucune justification au fait d'exiger que les unités locatives non situées dans des immeubles à logements ou des tours d'habitation soient positionnées à une certaine distance les unes des autres. Les distances de séparation minimales arbitraires que l'on impose aux logements locatifs et non aux logements de taille et de type semblables qui sont habités par leur propriétaire peuvent contrevenir au *Code*. Les distances de séparation minimales visent à réglementer les gens, et découlent souvent des stéréotypes associés aux locataires. Comme l'indique *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, au lieu de permettre de planifier des quartiers inclusifs, les distances de séparation minimales peuvent limiter les sites disponibles pour l'aménagement et restreindre le nombre d'emplacements à proximité des services, ce qui nuit aux gens qui ont besoin de logement[66].

4.3 Systèmes différents fondés sur le nombre de chambres

Selon le règlement municipal, (hormis certaines exemptions de droits acquis) les propriétés comptant plus de quatre[67] chambres à coucher ne sont pas admissibles aux permis de classes A ou B, et doivent plutôt faire application pour un permis de maison de chambres de Classe C.

---

[64] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[65] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.
[66] *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, CODP, recommandation 9.
[67] Dans son ébauche de règlement de 2010, la Ville a envisagé d'imposer une limite de trois chambres à coucher aux unités locatives de classes A et B sur la base de données montrant que la taille moyenne des « familles » de Waterloo, et le nombre médian de chambres à coucher par unité résidentielle, étaient de trois. La CODP s'est dit préoccupée que les données moyennes et médianes puissent venir embrouiller la situation démographique réelle et les distinctions sociales, et causer aux gens des préjudices fondés sur des motifs de discrimination interdits du *Code*. En réponse aux commentaires du public, la Ville a augmenté sa limite à quatre chambres à coucher avant de finaliser le règlement.

Les distinctions entre les classes A, B, et C ne semblent pas avoir d'impact significatif sur les distances de séparation minimales; elles sont régies par le seuil de « plus de trois personnes » du règlement de zonage[68].

Même si les distinctions entre les classes A, B, et C ne semblent pas créer de préjudice en ce qui a trait aux distances de séparation minimales, elles pourraient entraîner d'autres préjudices.

Par exemple, dans une maison de chambres de Classe C, toutes les portes doivent pouvoir être verrouillées et le locateur doit avoir conclu des baux écrits avec tous les occupants de plus de 16 ans.

Ces exigences pourraient toucher de façon disproportionnée des groupes protégés par le *Code*. Par exemple, si un couple décide de vivre dans une maison de chambres de Classe C, chaque membre du couple doit signer un bail avec le propriétaire. Les familles qui vivent dans de telles maisons de chambres peuvent se heurter à des défis pratiques si elles doivent placer leurs enfants dans des chambres dont les portes pouvaient être verrouillées.

Selon l'information dont elle dispose, la CODP ne peut conclure que la pratique de la Ville qui consiste à imposer des exigences plus rigoureuses aux unités comptant cinq chambres à coucher ou plus cause un préjudice à certaines personnes en raison de leur association à un motif du *Code*. Cependant, cette pratique pourrait être arbitraire[69]. Comme l'indique la recommandation 6 de *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, les limites imposées arbitrairement sur les chambres à coucher peuvent réduire l'offre de logements viables aux groupes protégés par le *Code* et sont à éviter.

4.4 Exigences en matière de surface de plancher brute

Comme l'indique la recommandation 7 du document *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, les exigences arbitraires relatives à la surface de plancher qui sont plus strictes que les règlements du *Code du bâtiment* pourraient contrevenir au *Code*.

---

[68] Le règlement d'autorisation pourrait élargir la définition de maisons de chambres du règlement de zonage, de sorte que les unités de logement de plus de cinq chambres occupées par trois personnes ou moins soient tenues de respecter des distances de séparation minimales, mais cela semble une question théorique uniquement puisqu'on présume que ce genre de logement n'est pas très commun.

[69] La Ville a indiqué ce qui suit : « Les données recueillies par la Ville appuient le fait de limiter les unités locatives de Classe A et Classe B à trois chambres à coucher. Cela a été accru à quatre chambres à coucher en réponse aux réactions des membres du public. » (Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.) Bien que cela dénote l'adoption d'une approche songée, la CODP n'est consciente d'aucune information dont dispose la Ville qui montrerait que les maisons de cinq chambres à coucher ou plus sont catégoriquement différentes (et nécessitent une réglementation catégoriquement différente) que les maisons de quatre chambres à coucher ou moins.

Le rapport entre la surface de chambres à coucher et la superficie totale prévu dans le règlement municipal semble créer une exigence qui n'existe pas dans le *Code du bâtiment*.

Un locateur a fait remarquer que cette exigence était appliquée de façon incohérente à certaines unités locatives et non à d'autres :

> ... dans une annonce de logement d'une tour d'habitation exemptée, la surface des chambres à coucher représente 70 % de la superficie brute totale du logement. Durant la consultation sur « le nouveau règlement et les maisons en rangée », nous n'avons eu aucune explication sur l'origine de la règle de 40 %.

Puisque certains locateurs pouvaient obtenir une exemption relative à un droit acquis pour les exigences relatives à la surface de plancher brute, la CODP comprend que l'effet à court terme de cette exigence a été minimisé. En se basant sur l'information qui lui a été présentée, la CODP ne peut pas conclure que l'exigence a causé un préjudice envers des personnes en raison de leur association à un motif de discrimination interdit par le *Code*. La CODP note cependant que la situation pourrait évoluer, étant donné qu'il n'est plus possible d'obtenir une exemption relative à un droit acquis. La CODP note également que la Ville semble appliquer cette exigence aux logements situés dans les petits immeubles, mais non aux logements situés dans des tours d'habitation ou aux logements de propriétaires-occupants. Cela pourrait remettre en question toute utilisation de la santé et sécurité pour justifier l'exigence.

4.5 Coûts liés au règlement municipal

Dans *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, la CODP aborde la question des coûts liés au règlement municipal. Plus précisément, elle souligne la nécessité d'établir un lien raisonnable entre le coût du service et les frais imposés, et exhorte les municipalités à se rappeler que le fait de refiler aux locataires les frais associés à la délivrance de permis pourrait occasionner une hausse des loyers[70].

Les locateurs ayant répondu au sondage indiquent qu'en raison du règlement municipal, les loyers par personne ou par chambre allaient monter d'une somme allant de 10 $ à 100 $ par mois, et que la plupart des hausses se situeraient entre 20 $ et 50 $ par mois. Selon eux, les loyers par logement allaient connaître une hausse allant de 18 $ à 200 $ par mois, se situant dans la plupart des cas entre 30 $ et 80 $.

---

[70] *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, CODP, recommandation 13.

Un locateur a récemment indiqué à la CODP que les frais liés au règlement municipal, au permis et à l'inspection avoisinent les 1 200 $, et qu'il avait augmenté le loyer du nouveau locataire de 100 $ par mois pour couvrir ces frais.

Selon un rapport de 2011, la Ville a indiqué que le règlement municipal entraînerait une hausse de 12 $ à 20 $ des coûts par locataire[71].

La Ville a maintenu sa position dans sa correspondance avec la CODP en 2012. Elle a souligné que ces chiffres partaient du principe que la totalité des frais étaient refilés aux locataires. Elle a ensuite affirmé ce qui suit :

> Selon les meilleures informations à sa disposition, la Ville est d'avis que les loyers sont demeurés stables dans l'ensemble de la municipalité, que les taux d'inoccupation ont augmenté légèrement et que le nombre d'unités locatives sur le marché s'est accru de façon significative depuis que le règlement municipal sur les permis autorisant les logements locatifs a été adopté en 2011[72].

Selon la Ville, les locataires pourraient préférer payer un loyer légèrement plus élevé si cela leur procurait des logements plus sûrs qui se conforment au *Code du bâtiment* et au *Code de prévention des incendies*. La Ville s'est également dit inquiète du fait que certains locateurs pourraient tirer avantage du règlement municipal pour justifier des augmentations de loyer supérieures au montant requis pour compenser les frais afférents au règlement[73].

Certains locataires ont indiqué à la CODP qu'ils n'avaient pas fait l'objet de hausses de loyer récemment. D'autres ont parlé de hausses de loyer associées au règlement municipal.

---

[71] *Rental Housing By-law and Program Report* No. PS-BL2011-016, 4 mai 2011, page 6. De poursuivre la Ville : « Si on part du principe que le loyer mensuel d'un logement de trois chambres à coucher s'élève à 450 $ par chambre à coucher et que le locateur choisit de refiler aux locataires l'ensemble des frais d'autorisation, on parle d'une hausse de 2,5 % à 5 %. »

[72] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

[73] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 28 septembre 2012.

Bien que des locataires aient rapporté des conséquences monétaires liées au règlement municipal, les municipalités ont le droit d'imposer des frais pour la délivrance de permis, tant que ces frais sont proportionnels aux charges du programme. La Ville a fourni à la CODP des données établissant un lien entre les frais d'autorisation et les coûts des services fournis dans le cadre du programme de délivrance de permis. Autrement dit, la Ville semble avoir établi que ses frais sont proportionnels aux services offerts.[74]

L'information présentée à la CODP ne permet pas d'établir que les frais d'autorisation de la Ville sont discriminatoires envers des personnes en raison de leur association à un motif de discrimination interdit par le *Code*.

4.6 Conclusion

> « D'une certaine façon, je crois que le règlement municipal est bon parce qu'il établira des normes de base quant à l'état dans lequel doit se trouver un logement avant de pouvoir être loué. J'ai peur que cela fasse monter les prix des loyers et dissuade les gens d'acheter des maisons et de les louer aux étudiants, ce qui, en bout de ligne, fera chuter le nombre et la qualité des logements offerts aux étudiants. Il est déjà difficile à l'automne de trouver des logements près de l'Université de Waterloo et cela compliquera certainement les choses. J'ai aussi l'impression que ce règlement municipal favorise les logements pour étudiants situés dans des grands immeubles, lesquels ne plaisent pas à l'œil et ne constituent pas le type d'endroit ou bon nombre d'étudiant[s] désirent habiter. »
> – Étudiant de Waterloo ayant répondu au sondage

---

[74] La Ville a élaboré un modèle de recouvrement des coûts sur plusieurs années, allant du début du règlement jusqu'en 2016. Ce modèle semble reposer sur l'hypothèse que la Ville afficherait des pertes durant les cinq premières années du programme, mais des bénéfices durant les années subséquentes, ce qui entraînerait le recouvrement complet des coûts dès 2016 (rapport PS-BL2011-007, page 77). La CODP a récemment appris que les recettes de la Ville durant la première année du programme étaient plus élevées que prévues, Le 15 mai 2013, la Ville a indiqué ce qui suit :

> Évidemment, la Ville est heureuse que bien plus de locateurs qu'elle ne l'avait prévu aient fait une demande de permis durant la première année du programme de délivrance de permis autorisant les logements locatifs, ce qui a accru ses recettes. Le programme a connu plus de soutien et de participation volontaire que la Ville ne l'avait escompté dans ses prévisions originales. Cependant, le nombre accru de titulaires de permis à cette étape précoce fera aussi augmenter les coûts prévus du programme. Par exemple, la Ville a déjà embauché une personne de plus et envisage l'embauche d'autre personnel. Dans une grande mesure, cet « excédent » est dû au fait que les coûts accrus que la situation engendre sont comptabilisés après l'entrée des recettes (les frais d'autorisation devant être payés en début de processus). Par conséquent, la Ville a recouvré ses coûts et affichait un excédent (flux de trésorerie) pour la période se terminant un an après la mise en vigueur du règlement. À la fin de la période initiale de cinq ans, la Ville s'attend encore à avoir recouvré ses coûts sans afficher d'excédent.

[À] la fin de la deuxième année, si la Ville affiche encore un excédent net pour le programme, elle passera en revue ses frais d'autorisation... [Outre] les questions de droits de la personne, la Ville est tenue par la loi de ne pas utiliser les frais d'autorisation comme source de recettes excédant les coûts du programme.

La CODP abonde dans le sens de cet étudiant en concluant que le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs a des aspects positifs et négatifs. La CODP félicite la Ville d'avoir collaboré à l'amélioration de la sécurité des locataires et appuie certaines dispositions du règlement qui sont nécessaires pour assurer cette sécurité. Tous les logements sont soumis à des normes relatives à la santé et à la sécurité, comme celles que prévoient le *Code du bâtiment* et le *Code de prévention des incendies*. La CODP est d'accord que la mise en application efficace de ces normes améliore la sécurité des locataires.

En même temps, d'autres exigences du règlement municipal ne sont pas justifiées.

Selon l'information à sa disposition, la CODP a conclu que les exigences relatives à la surface de plancher par personne du règlement municipal sont parfois discriminatoires et ne sont pas nécessaires pour respecter une norme de sécurité. Ces exigences devraient être éliminées.

La CODP est d'avis que les distances de séparation minimales imposées par la Ville de Waterloo ne sont pas justifiées. Les distances de séparation minimales arbitraires applicables aux logements locatifs mais non aux logements de propriétaires-occupants semblables visent à réglementer les gens et découlent souvent des stéréotypes associés aux locataires. Les distances de séparation arbitraires peuvent contrevenir au *Code des droits de la personne* et devraient être éliminées.

La CODP se préoccupe du fait que la municipalité semble vouloir réorienter les locataires, plus particulièrement les locataires étudiants[75], vers des immeubles à logements ou autres formes de logement à haute densité, à l'écart des secteurs à constructions de faible hauteur. Comme l'indique la recommandation 5 du document *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs* :

> Conformément à la *Déclaration de principes provinciale* de 2005[76], les municipalités doivent permettre une diversité appropriée de types de logement et de densités requises pour satisfaire les exigences projetées de résidents actuels et futurs, notamment en établissant et en faisant appliquer des cibles minimales pour la prestation de logements abordables à la fois pour les foyers à faible revenu et à revenu moyen.

---

[75] Comme le mentionne le document intitulé *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*, les étudiants sont protégés par le *Code* lorsqu'ils subissent de la discrimination en raison de leur association à des motifs de discrimination interdits par le *Code* comme l'âge, l'état matrimonial ou l'état d'assisté social.

[76] *Déclaration de principes provinciale, gouvernement de l'Ontario*, 2005, article 1.4 (Logement).

Les gens n'ont pas le droit de choisir leurs voisins. Les décisions en matière d'aménagement qui sont prises en fonction d'opposition de membres de la collectivité ou qui constituent du « zonage de personnes » pourraient s'avérer discriminatoires.

La CODP exhorte la Ville à surveiller le marché du logement pour faire en sorte que le règlement municipal régissant la délivrance de permis ne limite pas arbitrairement l'accès à des logements locatifs abordables et que les locataires, dont les étudiants, ne soient pas relocalisés et n'aient pas de difficultés à trouver un logement en raison de leur association à un motif de discrimination interdit par le *Code*.

La Ville doit également continuer de sensibiliser les gens au règlement municipal et aux principes de droits de la personne connexes pour minimiser les risques que des personnes protégées par le *Code* ne soient déplacées ou aient de la difficulté à trouver un logement, et pour clarifier toute confusion à propos du régime de délivrance de permis et de l'interaction entre les différents règlements municipaux applicables.

5. Recommandations

5.1 Exigences relatives à la surface de plancher par personne

La CODP recommande à la Ville de retirer immédiatement les exigences relatives à la surface de plancher par personne de son règlement.

5.2 Distances de séparation minimales

À l'heure actuelle, la tendance générale consiste à éliminer les exigences relatives aux distances de séparation minimales des règlements municipaux et plans officiels. D'ailleurs, plus d'un règlement municipal a fait l'objet de contestations juridiques en raison de l'inclusion de distances de séparation minimales[77].

[77] Le règlement de zonage 19076 de la Ville de Guelph (2010), qui imposait des distances de séparation minimales aux logements locatifs, a fait l'objet d'une contestation devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. La ville a abrogé son règlement avant la tenue d'une audience. Une plainte a aussi été soumise à la Commission des affaires municipales concernant le refus de la ville de Hamilton d'adopter une modification proposée à son règlement municipal 6593 (qui impose des distances de séparation minimales aux foyers de groupe). Les règlements de zonage de la ville de Toronto qui datent d'avant la fusion (actuellement en vigueur) ou s'appliquent à la ville entière (en cours d'élaboration), et qui imposent des distances de séparation minimales aux foyers de groupe, foyers de soins et autres établissements, font actuellement l'objet de contestations devant le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario.

Dans le cadre de ses communications avec la CODP, la Ville a indiqué :

> En ce qui a trait aux objectifs d'aménagement à l'origine de la classification et du zonage des maisons de chambres, nous faisons de nouveau remarquer que ces dispositions existent depuis près de 20 ans et que la Ville a entrepris l'examen de ses règlements de zonage, y compris les dispositions ayant trait aux maisons de chambres. La Ville de Waterloo a beaucoup changé au cours des dernières décennies. Durant la même période, ce qui constitue de bonnes et conformes pratiques d'aménagement a beaucoup évolué. Il serait prématuré d'avancer des hypothèses sur les répercussions qu'aura cet examen sur le zonage (et la définition) des maisons de chambres à Waterloo, ou sur les objectifs d'aménagement qui sous-tendront le nouveau régime de zonage de ces maisons. Cela dit, nous faisons de nouveau remarquer que le nouveau plan officiel ne contient pas de disposition relative aux DSM[78].

Le 17 mai 2013, la Ville a indiqué ce qui suit :

> ... À l'heure actuelle, la Ville ne peut pas légalement s'engager de quelque manière que ce soit à modifier son règlement de zonage pour annuler les dispositions relatives aux distances de séparation minimales existantes. Avant d'examiner et d'adopter des règlements de zonage, la Ville doit se conformer à certaines exigences en matière de préavis et de procédures. La Ville agirait de façon incorrecte et contraire à la Loi si elle s'engageait à adopter ou à modifier un règlement de zonage sans avoir pris de telles mesures au préalable. C'est pourquoi nous pouvons à l'heure actuelle uniquement faire part à la CODP des mesures prises par la Ville, y compris l'adoption d'un nouveau plan officiel qui ne contient pas les dispositions sur les DSM qui préoccupent la CODP.
>
> Le personnel de la Ville peut s'engager à tenir compte du *Code des droits de la personne* et des commentaires de la CODP au moment de préparer l'ébauche de son nouveau règlement de zonage. La Ville encourage la CODP à communiquer directement avec elle (par l'entremise de son service d'élaboration de règlements) si elle souhaite commenter davantage les restrictions en matière de DSM ou toute autre question d'aménagement qui pourrait éventuellement se répercuter sur le nouveau règlement de zonage en cours d'élaboration. Sur le plan légal, la Ville ne peut prendre aucun autre engagement à ce moment-ci à propos du contenu de ses règlements de zonage.
>
> Nous pouvons confirmer que l'examen global de la réglementation de zonage de la Ville a débuté. Cet examen examinera tous les aspects du zonage de l'ensemble de la Ville, dans le but premier de rendre le règlement de zonage conforme au nouveau plan officiel de la Ville. Ce processus est régi par la *Loi sur l'aménagement du territoire* et compte

[78] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 16 novembre 2012.

en grande partie sur la participation des membres du public. On s'attend à ce que la mobilisation du public prenne de nombreuses formes, dont des réunions publiques à bâtons rompus, des portes ouvertes, des ateliers, des assemblées publiques officielles et le recours à différents types de médias. Il faudra du temps pour entreprendre ce processus, particulièrement compte tenu du nombre élevé de parties concernées et du désir de la Ville d'assurer la participation significative de ces parties. On s'attend à terminer l'élaboration du nouveau règlement de zonage exhaustif de la Ville durant l'année 2014.

Il est très possible que l'application par la Ville des distances de séparation minimales à certains logements locatifs comptant plus de trois occupants cause un préjudice à certains membres de la collectivité de Waterloo en raison de leur association à un motif de discrimination interdit aux termes du *Code*. La CODP recommande d'éliminer les exigences relatives aux DSM.

Bien que la Ville s'attende à élaborer un nouveau règlement de zonage durant l'année 2014 et que ce nouveau règlement puisse ne pas inclure les DSM en cause, la Ville demeure vulnérable à des requêtes devant le TDPO relativement aux DSM jusqu'à leur élimination de la réglementation. D'ici là, la Ville pourrait envisager des façons de réduire l'impact des dispositions actuelles relatives aux DSM. Par exemple :

- La Ville pourrait accorder la priorité au processus global d'examen du zonage et le devancer
- La Ville pourrait examiner la possibilité d'envisager et d'approuver des modifications aux exigences relatives aux DSM séparément des autres modifications à la réglementation (et peut-être avant celles-ci);
- La Ville pourrait tenter de voir si elle peut limiter l'impact des dispositions relatives aux DSM jusqu'à ce qu'elle puisse les éliminer;
- Le personnel de la Ville pourrait émettre des recommandations énergiques aux personnes participant au processus dans le but d'éliminer les DSM.

5.3 Surveillance

Dans le cadre de ses communications avec la CODP, la Ville a indiqué :

> Le personnel de la Ville travaille encore à l'élaboration d'un programme de surveillance approprié. Comte tenu que le règlement municipal sur les permis autorisant les logements locatifs est entré en vigueur tout récemment, et puisque sa mise en application n'est pas terminée, il est trop tôt pour adopter un régime de surveillance structuré particulier. Jusqu'à présent, la Ville a contacté des universités, des gestionnaires d'immeubles, des professionnels de l'immobilier et des organisations étudiantes, et a obtenu directement le point de vue de locateurs, de locataires et d'autres membres du public dans le cours normal de l'administration de son programme de délivrance de permis et de ses autres règlements municipaux. Compte tenu des commentaires

anecdotiques recueillis de la collectivité et du peu de temps écoulé depuis la mise en application du règlement municipal, la Ville est aussi confiante que possible que le programme de délivrance de permis n'est pas responsable des difficultés accrues à se trouver un logements locatifs à Waterloo. La Ville continuera de surveiller la situation.

De poursuivre la Ville :

> La Ville examinera le bien-fondé de recueillir des données officielles une fois que le règlement municipal aura été en application pour une période de temps suffisante, en fonction de son expérience relative à l'administration quotidienne du règlement municipal et de la Ville[79].

La CODP recommande à la Ville de mettre en œuvre un programme de suivi de l'incidence de son règlement régissant la délivrance de permis sur les groupes protégés par le *Code* sur une base permanente pendant une période de cinq ans, conformément aux principes mis de l'avant dans le document de la CODP intitulé *Comptez-moi! Collecte de données relatives aux droits de la personne* et dans la recommandation 12 du document *Un toit pour tous : Droits de la personne et autorisation des logements locatifs*. La CODP serait heureuse d'aider la Ville à ce chapitre.

5.4 Application

La procédure d'application du règlement et des normes foncières de la Ville indique, à la page 7:

> Lorsqu'il prendra une décision relativement à la révocation ou à la suspension d'un permis d'autorisation de location résidentielle, le directeur envisagera de prendre la mesure suivante :
>
> 1. imposer des conditions à une telle révocation ou suspension de permis qui minimiserait l'impact négatif sur un locataire, notamment la possibilité de prévoir un délai raisonnable avant que la révocation ou suspension du permis entre en vigueur afin de permettre aux locataires de trouver un nouveau logement ou de demander une indemnisation en cour ou auprès de la Commission de la location immobilière de l'Ontario...

La CODP recommande à la Ville d'inclure au libellé de la procédure que le locateur, et non pas le locataire, sera visé par toute mesure d'application du règlement.

La CODP recommande également d'informer les locataires d'une unité locative de toute infraction au permis relative à la santé, à la sécurité ou autre, dès que la municipalité en est consciente.

---

[79] Lettre de l'avocat de la Ville à la CODP, 16 novembre 2012.

5.5 Sensibilisation

La Ville doit continuer de sensibiliser les gens au règlement municipal pour veiller à ce qu'il soit compris et appliquer de façon juste et uniforme, d'une manière qui minimise les risques de discrimination.

La CODP est consciente que la Ville a une « foire aux questions » sur son site Web. Elle recommande à la Ville de veiller à ce que cette section du site Web aborde les principales sources de préoccupation et de confusion des gens, et fasse référence au *Code*. La COD recommande aussi que la Ville transmettre ce document à tous les locataires d'unités locatives inscrites, sous forme de brochure.

La CODP aimerait remercier toutes les personnes qui ont participé à l'enquête et plus particulièrement les locataires qui ont fait part de leurs opinions et vécu. La CODP remercie également de leur coopération le personnel et les représentants de la ville de Waterloo. La CODP demeure à la disposition de la Ville pour l'aider dans ses activités de surveillance et d'éducation publique liées au règlement municipal et dans son respect du *Code des droits de la personne* de l'Ontario.

6. Annexe

Comme l'indique le rapport, la CODP a mené des sondages dans le cadre de son enquête. Après la publication de ces sondages, la Ville de Waterloo s'est dit préoccupée du fait que les sondages aux locateurs indiquaient que le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs imposait une distance de séparation minimale de 150 mètres aux maisons de chambres. La Ville a précisé que la distance de séparation minimale ne s'appliquait pas à toutes les maisons de chambres de la Ville, et que le règlement de zonage de la Ville (et non le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs) imposait des distances de séparation.

La Ville s'inquiétait aussi d'une déclaration faite dans les sondages aux locateurs selon laquelle le règlement municipal imposait « des plafonds au nombre de locataires dans les logements locatifs ne constituant pas des maisons de chambres ».

La CODP a fait un suivi auprès des locateurs pour apporter des éclaircissements quant à l'exigence relative à la distance de séparation minimale et pour clarifier le fait que l'énoncé relatif au nombre maximal de locataires dans les logements locatifs ne constituant pas des maisons de chambres faisait référence au fait que le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs limitait le nombre de locataires pouvant occuper un logement locatif qui n'est pas une maison de chambres parce que [i] les chambres à coucher à louer doivent avoir au moins 7 m^2 par occupant (exigence supérieure à celles du *Code du bâtiment*) et [ii] les logements ne peuvent pas avoir plus de quatre chambres à coucher.

Dan le présent rapport, la CODP a cité uniquement les personnes auprès de qui elle a pu faire un suivi et apporter ces précisions et, le cas échéant, a inclus les commentaires additionnels fait par ses personnes lors du suivi.

La Ville s'est aussi dit préoccupée du fait que les sondages aux locataires et organisations indiquaient que le règlement municipal d'autorisation des logements locatifs imposait une distance de séparation minimale de 150 mètres aux maisons de chambres. Dans ce rapport, la CODP n'a cité aucun commentaire de locataire ou d'organisation concernant les distances de séparation minimales. De toute façon, la CODP a effectué un suivi auprès des personnes citées dans ce rapport pour s'assurer que cette clarification ne changeait pas leurs réponses.